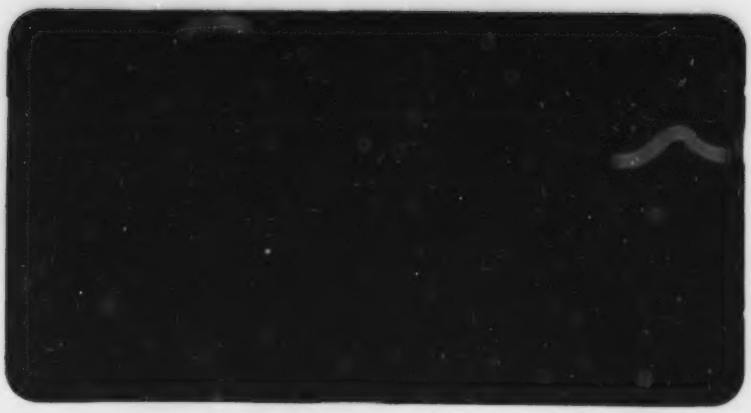

Status of Women Canada
Condition féminine Canada

Canada

International Trade Policy:

A Primer

By Kathleen Macmillan

102-01916/

International Trade Policy: A Primer

A discussion paper prepared for

Status of Women Canada

March 2000

Kathleen Macmillan
International Trade Policy Consultants, Inc.

This document expresses the views and opinions of the author and does not necessarily represent the official policy or opinion of Status of Women Canada or the Government of Canada.

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Macmillan, Kathleen, 1956-

International Trade Policy: A Primer

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Politique internationale en matière de commerce: une introduction
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-66195-8
Cat. No. SW21-87/2001

1. International trade.
2. Free trade – Canada.
3. Canada – Commerce.
4. Women – Canada – Economic conditions.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title.
III. Title: Politique internationale en matière de commerce: une introduction

HF1479.M32 2001 382 .71 C2001-980366-4E

For more information:
Policy Directorate
Status of Women Canada
125 Slater Street, 11th Floor
Ottawa, Ontario
K1P 1H9
Tel: (613) 995-7839
Email: policy@swc-cfc.gc.ca
This document is available for download on the Status of Women Canada
Website at: www.swc-cfc.gc.ca

Acknowledgements

I would like to thank Nona Grandea of Status of Women Canada for her interest in this project and for the assistance and encouragement she provided me.

Foreword

In the global economy of the 21st century, the importance of trade liberalization to Canada has never been clearer. Exports account for 45.6 percent of our gross domestic product. Everyday Canada does over $2.5 billion worth of business in two-way trade with the rest of the world.

Increasing the amount of goods and services we trade, and reaping the commercial and financial rewards, is certainly a desirable goal of trade liberalization. An equally important objective however, is to contribute to a better quality of life for Canadians and our neighbors around the world.

As we document our record of trade success we must be mindful of the challenges. In designing the trade policy of the future, transparency, engagement, discussion, research and analysis must be part of the process.

This is one of three discussion papers commissioned by Status of Women Canada in the year 2000. The objective is to begin to explore some of the key issues relating to the differential implications and impact of international trade agreements on women and men. It also aims to examine issues of representation and participation of women in the development of international trade policy.

> The first paper, entitled *Women and Trade in Canada: An Overview of Key Issues,* provides a brief synopsis of recent trade liberalization processes, and begins to identify key trade issues and their implications for Canadian women.
>
> The second paper, entitled *International Trade Policy: A Primer,* discusses the concepts and evolution of trade rule-making and provides an overview of a number of trade agreements to which Canada is a party. This could be a useful tool for those who are just becoming interested in the development of international trade policy.
>
> The third paper, entitled *International Trade: Putting Gender Into the Process: Initiatives and Lessons Learned*, examines domestic consultative mechanisms for the development of international trade policy, and reviews efforts taken by different actors to integrate gender issues into international trade negotiations both nationally and internationally.

Status of Women Canada is supporting further knowledge building on international trade. In August 2001, the Policy Research Fund of Status of Women Canada issued a call for proposals on the theme *Trade Agreements and Women*. It is hoped that these discussion papers and future policy research through the Policy Research Fund mark important first steps on the path to more transparent trade policy development, with outcomes that support women's economic empowerment, security and autonomy.

Table of Contents

The Importance of Trade

Why Do Economists Like Free Trade? 7
Is This Just Economic Theory? 7
Is Trade Only About Economics? 8
What Has Trade Done for the Canadian Economy? 8

The Evolution in Trade Rule-Making

How Has Trade Rule-Making Evolved Over the Years? 9

Trade Agreements and Negotiations

Canada is a Member of Which Trade Agreements? 10
Is Canada Currently Involved in Any Trade Negotiations? 10
Why So Many Trade Agreements? 10
The Multilateral Forum: the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the World Trade Organization (WTO)
- How Did it All Begin? 11
- What Were the GATT's Guiding Principles? 11
- How does the WTO Differ from the Old GATT? 12
- What are the WTO's Functions? 12
- What is the Significance of the WTO's Dispute Resolution System? 13
- What is the WTO's Institutional Machinery? 13
- Is the WTO's Leadership Structure Likely to Survive? 14
- Where Do Multilateral Negotiations Now Stand? 15

The North American Forum: the Canada-United States Free Trade Agreement (CUSFTA) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA)
- What Were the Origins of the CUSFTA? 16
- What is the Scope of the CUSFTA? 17
- What Were the Origins of the NAFTA? 18
- Did the NAFTA Change the Rules for Canada-U.S. Trade? 19
- What Are the NAFTA's Institutional Provisions? 20

The Canada–Chile Free Trade Agreement 21
The Canada–Israel Free Trade Agreement 21
The Free Trade Area of the Americas (FTAA) 21
Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) 22

Trade Policy-Making in Canada

Who Is In Charge? 23
How Does Canada Prepare for Trade Negotiations? 23
Where, When and How do the Negotiations Occur? 24
Has Canada Changed Its Approach to Trade Negotiations? 25
Are Trade Negotiations the Only Aspect of Trade Policy? 25

Conclusion

Where Does Canadian Trade Policy Go From Here? 27

Glossary of Trade Terms 28

Appendices

Appendix I: Component Agreements, Decisions and Declarations of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. 31

Appendix II: List of Canadian Sectoral Advisory Groups On International Trade (SAGITs) 35

Endnotes 36

Bibliography 37

The Importance of Trade

Why Do Economists Like Free Trade?

One of the very few things that economists agree upon is that free trade improves economic welfare. It allows countries with small markets to take advantage of the larger international market to achieve economies of scale in production and improve their competitiveness.

The basic theory that underlies the economic argument for freer trade is the axiom of Comparative Advantage, coined by David Ricardo in the early 19th century. According to Ricardo, it pays for countries to trade because they all have different capabilities and characteristics. If countries specialize in the production of what each does best and trade with each other, total world production will increase and countries will become more prosperous.

The largest economic gains from trade occur on the consumer side. Access to a broader range of goods and services at the most competitive prices makes consumers more content and financially better off. Consumers should be able to save money if trade barriers are removed. These savings can then be devoted to more productive uses in the economy – investment or further consumption.

Free trade should also weaken the hold of local monopolies and oligopolies on the consumer. Countries often have too small a market to support more than one competitor in key economic sectors. The threat of competition from foreign suppliers can keep domestic firms in check. In the case of monopolies that are created by domestic regulation, trade agreements can require that domestic regulatory barriers be relaxed, thus opening the market to more competition.

Trade flows induce investment, which in turn encourages technology transfer and increases productivity. Over the past decade, foreign direct investment throughout the world has grown faster than both international trade and Gross Domestic Product (GDP). Membership in a trade pact is often an important factor in assuring foreign investors that a country is a stable location for investment.

Is This Just Economic Theory?

The link between economic prosperity and trade is borne out in reality, as measured by changes in GDP[1]. Countries that are more open to trade tend to experience the highest rates of economic growth. A study by Jeffrey Sachs and Andrew Warner found that over the 1970s and 1980s, developed open economies grew by 2.3 per cent per year compared to a 0.7 per cent growth rate for closed economies. The results for developing countries were even more dramatic. Closed economies grew by 0.7 per cent whereas open developing economies recorded an average annual growth rate of 4.5 per cent.[2]

World trade has grown 16-fold since 1950, a far greater increase than the growth in GDP over the same time period. Membership in the World Trade Organization now stands at 141 countries with more queuing up to join, including the economic heavyweights, China and Russia.

Is Trade Only About Economics?

Obviously, trade involves a lot more than economics. It is also an integral part of a broader socio-economic agenda – within nations and across national boundaries. With new issues now covered by trade negotiations (e.g., services, intellectual property, investment, competition, procurement), international trade is increasingly about domestic policy-making – and includes areas considered within the purview of social policy (e.g., health and education).

Trade agreements also provide an opportunity for countries to share ideas, technology and best practices, and to work together towards common goals. There is much debate about the benefits of trade agreements like the WTO and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on environmental management, cultural diversity and citizenship entitlements. However, there is little argument that membership in a trade pact provides countries with the chance to interact more fully in global decision-making in a host of important areas. The fact that dozens of countries, including many from the developing world, are willing to submit to the rigorous conditions of WTO accession suggests that they place a high value on membership.

What Has Trade Done for the Canadian Economy?

Our small market and challenging climate has meant that Canada has always been highly integrated with the world economy. Exports now account for over 40 per cent of Canada's GDP, making us roughly four times more trade-dependent than the United States and almost three times more trade-dependent than Japan. Canada is the most trade-oriented country in the G7/8.

Canada sells more to the U.S. than any other country does, by a wide margin. Canada's exports of goods to the U.S. increased from $149 billion to $242 billion between 1993 and 1998. Imports from the U.S. amounted to $234 billion in 1998.

The Evolution in Trade Rule-Making

How Has Trade Rule-Making Evolved Over the Years?

The general business of trade liberalization has changed profoundly in the past decade and a half. This change goes a long way towards explaining why trade has become both an important public policy issue and a highly charged matter for public debate.

For the most part, early rounds of General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) negotiations were exceedingly dull affairs conducted far from the public eye and attracting almost no attention. The first five sets of negotiations addressed only tariff reduction. Non-tariff issues were added only gradually in the 1960s and 1970s. Contentious sectors like agriculture were hardly broached at all.

As a result of successive rounds of tariff reduction over the years, the "easy" part of trade liberalization is virtually complete. Most goods travel across most borders at zero or fairly low tariffs.[3] Progress was made in reducing non-tariff barriers such as technical standards facing industrial goods.

Notwithstanding the achievements at the multilateral level, world trade is far from free. Part of the reason is that technological and communications advances have vastly expanded the range of items that can be traded. Trade in services, for example, has increased at a sharp pace over the past decade. Regulatory barriers, not tariffs, impede the free flow of services, investment and other areas of the new trade agenda.

As a result, recent trade negotiations have been forced to deal with what Canadian trade expert Sylvia Ostry has termed "systems friction." This friction develops during difficulties in reconciling domestic policies in such diverse areas as environmental, labour and industrial standards, and in procurement, competition and investment regulation. There are pressures to harmonize domestic regulatory policies across countries in order to minimize trade conflicts.

Canada's first real taste of "systems friction" came with our bilateral trade negotiations with the United States in the 1980s. The Canada–U.S. Free Trade Agreement (CUSFTA) went well beyond the scope of the GATT agreement to address entirely new areas of trade. The Uruguay Round of multilateral negotiations culminated in the World Trade Organization agreements of 1994. As with the NAFTA, the WTO addresses investment, intellectual property, and services and brings into play complicated environmental, social and labour matters.

Trade negotiations now tend to be more about the way governments regulate industries, administer social and environmental standards and protect their citizens' health and safety than they are about tariffs and other border measures. It is hardly surprising, then, that people are beginning to care very deeply about how trade negotiations are conducted and trade disputes resolved.

Trade Agreements and Negotiations

Canada is a Member of Which Trade Agreements?

Canada has many overlapping trade commitments by virtue of our membership in many different trade and investment agreements. In addition to being a founding member of the General Agreement on Tariffs and Trade, the precursor to the World Trade Organization, Canada is a member of the North American Free Trade Agreement along with the U.S. and Mexico. In addition, Canada has bilateral free trade agreements with Israel and Chile. It bears noting that Canada's position in the international trade sphere is out of proportion to our economic size. We are a highly influential member of the WTO largely because of the contributions made over the years by a succession of Canadian trade policy officials. In the jargon of boxing, our good reputation has allowed us to "play above our weight."

Is Canada Currently Involved in Any Trade Negotiations?

The creation of a trade pact does not mean the end of negotiations, since trade agreements are continually being revised and extended. For example, negotiations are currently underway at the multilateral level to improve WTO rules governing services, agriculture and intellectual property. Working groups established under the NAFTA are discussing changes to that agreement.

Canada is also engaged in negotiations aimed at creating the Free Trade Area of the Americas (FTAA) and is working towards an agreement with the European Free Trade Association (EFTA). In addition, Canada is a member of the Asia–Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, which encompasses trade liberalization. More recently, Canada has indicated an interest in entering into free trade negotiations with Costa Rica.

Why So Many Trade Agreements?

As a "middle" power in the world economic scene, and one that is highly dependent on exports to the U.S., Canada has much to gain from rules-based trading arrangements. Trade agreements that contain clear and fair rules make things more predictable for Canadian exporters and importers. Moreover, they lessen the likelihood of another country acting in a capricious and arbitrary fashion.

It is not always easy to make sense of our obligations under the various trade agreements. An obvious question is why Canada would not be content with its membership in the multilateral WTO agreement. Why would we enter into separate regional bilateral or plurilateral agreements, especially when the other members of these trade pacts might well be WTO members themselves?

The answer is that regional agreements can yield substantial strategic benefits. It is often possible to achieve a greater degree of liberalization in a smaller forum, such as with the U.S. and Mexico under the NAFTA.

Membership in smaller trade pacts can also give Canadian exporters and investors an advantage in certain markets like Chile and Israel. Regional trade negotiations can also move the general process of trade liberalization forward in "down times" such as the periods between WTO rounds. Finally, regional agreements can provide an opportunity to experiment with new approaches to trade liberalization. If the ideas work, they can be applied in a broader forum like the WTO.

The Multilateral Forum: the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the World Trade Organization (WTO)

How Did it All Begin?

The origins of the WTO date back to the end of the Second World War. An International Trade Organization was proposed as the third pillar of international institutions aimed at promoting post-war economic recovery. The two other institutions, the World Bank and the International Monetary Fund, were created in 1947. However, the U.S. Congress, in a pique of protectionism, blocked the creation of an international trade body. It was not until 1994, at the culmination of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, that the third pillar was finally added.

Although thwarted in their efforts to create an international trade organization with solid legal and institutional support, twenty-three countries, including Canada and the U.S., agreed to become signatories to the GATT in 1947.

What Were the GATT's Guiding Principles?

The objective of the GATT was to foster the improvement in living standards that comes when trade flows smoothly, freely, fairly and predictably.

The GATT enshrined the basic concept of non-discrimination that continues to underpin all successive trade agreements; namely, that imports from another member country be treated no less favourably than if they originated within the host country. The non-discrimination axiom, which was embodied in the GATT's Most-Favoured-Nation (MFN) and National Treatment (NT) principles, gave member governments latitude to pursue the domestic policies of their choosing. However, governments must apply their programs and regulations in a way that does not discriminate against the goods or services of other members.

There were eight rounds of trade negotiations under the GATT over the 1947 to 1986 period. The earliest rounds addressed only tariff reductions. Over time, other issues were added, like antidumping, product standards, subsidies and government procurement. In the end, the GATT covered a tangled web of some 60 agreements and was badly in need of an overhaul.

How does the WTO Differ from the Old GATT?

The very idea of the WTO was proposed by Canada as part of the Uruguay Round of trade negotiations. The notion was to consolidate existing trade agreements into an overall entity with improved institutional support and a superior dispute settlement system.

There are now 141 members of the WTO. Some 30 countries, including Russia and China, are negotiating to accede to the organization, which covers roughly 90 per cent of world trade.

The WTO encompasses about 60 agreements. The agreements, which are listed in Appendix I, vary greatly in terms of importance and complexity. The most significant agreements are those that pertain to vast areas of world trade – such as trade in goods and trade in services – or that are groundbreaking in that they introduce trade disciplines to relatively uncharted areas. This is the case for the agreement governing intellectual property, for example. Some agreements are notable for establishing a framework for further liberalization while leaving the development of meaningful rules to future sets of trade negotiations. The agreements on agriculture and trade-related investment measures are two such examples.

The most significant WTO agreements are the following:

- the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) addresses trade in goods and includes annexes covering specific sectors such as agriculture and textiles. The GATT also contains rules for addressing trade impediments such as subsidies, state trading and antidumping;

- the General Agreement on Trade in Services (GATS) extends the same principles that apply to trade in goods to the service sector. It also includes a schedule of individual commitments by members to open specific service industries to foreign competition;

- the Agreement on Trade-Related Intellectual Property (TRIP) sets out rules for trade-related aspects of intellectual property such as patents, copyright and trademarks; and

- the Dispute Settlement Understanding (DSU) details procedures to be followed in the event of trade disputes.

With some minor exceptions, all WTO members are bound by the requirements of the organization's roughly 60 separate agreements and have ratified them in their parliaments.[4] This is different from the situation under the GATT where many of the sub-agreements pertained to only some of the GATT members.

What are the WTO's Functions?

The WTO is a member-driven organization. Its rules, or agreements, are the result of negotiations between its member countries. By virtue of these agreements, members consent to operate a non-discriminatory trading system that sets out their rights and obligations in a transparent fashion. In return for receiving a guarantee that their exports will be treated fairly and

consistently in other members' markets, members promise to do the same for imports into their own markets.

The WTO has five basic functions:

- administering trade agreements;
- acting as a forum for trade negotiations;
- handling trade disputes;
- reviewing national trade policies through its Trade Policy Review mechanism;
- providing developing countries with technical trade policy assistance and training programs; and
- negotiating with other international organizations like the World Bank, the International Monetary Fund and the International Labour Organization.

What is the Significance of the WTO's Dispute Resolution System?

Countries bring disputes to the WTO if they believe their rights under the agreements are being violated by another member. The system encourages countries to settle their disputes through consultation, and many do. Failing that, dispute resolution follows a carefully proscribed set of procedures that includes a hearing by a specially appointed panel of experts and the chance to appeal the ruling on legal grounds.

The WTO's system for handling disputes is much more effective than the GATT's. Under the GATT, countries could simply ignore decisions made by dispute settlement panels. Even Canada did so on occasion. As a result, countries often did not bother to take trade disputes to a GATT panel since, even if they won, there was no guarantee that anything would change.

The WTO system makes panel and appellate body decisions binding. Countries with practices found to be inconsistent with their WTO obligations must bring their measures into conformity or face the prospect of WTO-sanctioned retaliation or financial penalties.

The WTO dispute settlement system has been heavily used. Whereas the GATT generally handled six or seven cases a year, the WTO has dealt with nearly 200 cases since 1995 (about 150 distinct matters). Many of its "successful" results were obtained through settlement.

What is the WTO's Institutional Machinery?

In terms of formal structure, the WTO's top decision-making body is the Ministerial Conference, which meets once every two years. WTO "ministerials" are used as an occasion to launch new areas of trade negotiation or to formalize negotiating results into new agreements. The first ministerial conference was held in Singapore in 1996, the second in Geneva in 1998. The most recent one, which had been widely expected to formally launch the Millennium Round of trade negotiations, was held in Seattle in December 1999.

Next in the decision-making hierarchy is the General Council, which is comprised of ambassadors and heads of delegation. It meets several times a year in Geneva as the General Council or as the Trade Policy Review Body and the Dispute Settlement Body.

The Goods Council, Services Council and Intellectual Property Council all report to the General Council. The individual councils are comprised of representatives from member countries.

The WTO also has a number of specialized committees, working groups and working parties that are concerned with individual agreements. Among the other matters they address are issues related to trade and the environment, development, membership, regional trade agreements, investment and competition policy.

The WTO Secretariat has roughly 500 staff members. It has no decision-making function but supplies technical support to the various councils, committees and ministerial conferences as well as to dispute settlement bodies. Its responsibilities also include providing technical assistance to developing country members.

The current Director General of the WTO is Michael Moore, a former New Zealand prime minister and trade minister. The Director General is appointed for a six-year term. However, when the previous Director General's term expired in 1999, members were unable to agree on a replacement. Hence, an arrangement was made to split the term in two parts, with Michael Moore holding office for the first three years and former Thai Deputy Minister Supachai Panitchpakdi serving for the remainder.

Is the WTO's Leadership Structure Likely to Survive?

Strictly speaking, the WTO's decisions should be made by the entire membership, and usually by consensus. In practice, however, the "Quad", comprising the world's largest trading nations (the U.S., the European Community, Japan and Canada), has played a critical role in decisions made with respect to the WTO and world trade in general. The Quad's influence is expected to diminish in the future as a result of concerns expressed by developing countries and civil society about the WTO's decision-making process.

The awkward hierarchy of Ministerial Conference, General Council, individual councils and committees came under criticism in the wake of the Seattle Ministerial. Suggestions have been made to create a body that bridges the gap between the large and rather unwieldy General Council, which includes all members, and the more efficient but exclusive smaller groupings. One idea would be to have a guiding council or committee comprised of members from both developed and developing countries setting the direction for the organization.

The WTO has also been criticized for its lack of transparency. Representatives of civil society and smaller member countries favour opening the activities and decisions of the General Council and committees to more intense scrutiny. Further, concern has been expressed about not allowing outsiders to observe or participate in dispute settlement proceedings.

Since dispute settlement panels rule on issues of considerable importance to domestic governments, many believe people not directly involved in the disputes at issue should at least be able to monitor the proceedings, if not make submissions.

Where Do Multilateral Negotiations Now Stand?

WTO members failed to reach a consensus at the Seattle Ministerial on launching a comprehensive new round of trade negotiations. Because of timetables mandated in the WTO Uruguay Round Agreements, trade negotiations had to be undertaken in some areas prior to 2000. It was hoped that a comprehensive round could be initiated to provide scope to make trade-offs. This would have made it easier to achieve breakthroughs in tough areas of negotiation.

Following Seattle, the Director General announced that talks would commence in agriculture, services and intellectual property to comply with the requirements of the mandated "built-in agenda" from the Uruguay Round.

Currently, there is little appetite for or prospect of ambitious progress. Members are deeply divided over agriculture, with the European Union and Japan resisting proposals to eliminate farm subsidies and Europe vehemently opposed to constraints on governments' ability to regulate in the food health and safety area. Countries such as Canada, Australia and the U.S. see agricultural trade reform as a high priority.

Other areas of contention break down more along developed/developing country lines. These include intellectual property, investment, labour, and environmental standards. Domestic constituencies in the developed world favour the inclusion of labour, social and environmental standards in trade rules. Developing country members view this as an attempt to diminish their competitive advantage.

In short, little progress is expected on the multilateral trade front for the next two to three years. Not only are members split on how to tackle important negotiating areas, but the protests in Seattle sent a clear message to governments that citizens are nervous about globalization and the prospect of further integration. Without political support at home, governments might well find it difficult to press hard for trade liberalization.

The North American Forum: the Canada-United States Free Trade Agreement (CUSFTA) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA)

What Were the Origins of the Canada–U.S. Free Trade Agreement (CUSFTA)?

The idea of free trade with the United States dates as far back as the *Reciprocity Treaty* of 1854, an arrangement that was abrogated by the U.S. Free trade was proposed on many subsequent occasions, including by Prime Ministers Macdonald and Laurier, but it could never garner sufficient political support to be enacted on a comprehensive basis.

All that was accomplished were agreements to remove tariffs in selected sectors: agricultural implements (in the 1920s), defence equipment (in the 1940s) and motor vehicles (in the 1960s).

The CUSFTA's nascence began with the 1982-83 federal government review of trade policy.[5] Among its recommendations, the review suggested that Canada pursue bilateral negotiations with the U.S. aimed at eliminating trade barriers in specific sectors of the Canadian economy. The objective was to create a series of trade agreements modelled on the 1965 Canada–U.S. Autopact.

The trade policy review spurred a public debate on the merits of a bilateral trade pact. The issue became a major focus of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, which conducted its research and public hearings over the 1983 to 1985 period. The Commission recommended in November 1984 that Canada pursue comprehensive free trade negotiations with the U.S., with Commission Chairman Donald Macdonald calling the idea "a leap of faith."

The Conservative government, newly elected in September 1984, put free trade high on its policy agenda. In January 1985, the release of the government policy document, *How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets*, and the call by the Business Council on National Issues to undertake formal negotiations with the U.S. catapulted the issue to the political forefront. It was at the Shamrock Summit, held in Quebec City in March 1985, that the Canadian Prime Minister and U.S. President agreed to work towards the broadest possible means for liberalizing trade. The actual negotiations commenced in May 1986 and ended in October 1987.

Canada's theatrical and tenacious chief negotiator Simon Riesman made front page news in this country almost daily over the 18-month negotiating period. The intrigue and suspense were further heightened when talks broke down at the end of the U.S. negotiating schedule and had to be salvaged at the highest political level. The free trade debate captured the attention of the entire country and was the key issue in the 1987 federal election.

The agreement was signed on January 2, 1988 and came into force on January 1, 1989.

What is the Scope of the CUSFTA?

The scope of the Canada–U.S. Free Trade Agreement extended much further than any other trade agreement that existed at the time, even in Europe.[6]

The CUSFTA embraces the two most fundamental GATT principles:

- *Most-Favoured-Nation* (which obliges parties to treat each other no less favourably than they would other trading nations); and
- *National Treatment* (which gives parties latitude to pursue the domestic policies of their choice. However, the policies and regulations must be applied in a way that does not discriminate against the goods or services of other members).

The CUSFTA incorporates GATT principles but goes beyond the multilateral agreement that existed at the time. While the GATT dealt primarily with goods, and for the most part left certain goods-producing sectors like agriculture outside its scope, the CUSFTA includes rules for services, investment and other important sectors. Most importantly, the CUSFTA includes an effective and binding dispute settlement system, something the GATT lacked.

The CUSFTA contains 21 chapters, the most important of which are summarized below:

- *Chapter 3 - Rules of Origin:* The CUSFTA's rules-of-origin provisions establish the conditions for goods to be considered North American in origin and therefore entitled to tariff-free treatment when traded bilaterally. Rules of origin are critically important to certain Canadian industries, notably automobile and clothing producers.
- *Chapter 4 - Border Measures:* The CUSFTA eliminates tariffs on goods traded between Canada and the U.S. beginning in January 1989 and according to a timetable that depends on the product. With the exception of certain food products, no tariffs remain on goods traded between the two countries .
- *Chapter 7 – Agriculture:* From today's vantage point, the CUSFTA provisions on agriculture look rather unambitious. However, when they were introduced, they represented a major improvement over the rules contained in the GATT. The CUSFTA calls for the elimination of export subsidies on agricultural goods and the removal of tariffs. Canada's supply management programs are not affected by the Agreement.
- *Chapter 9 – Energy:* The most contentious provision of Chapter 9 is that it commits the countries to share energy products on a proportionate basis with the other in the event of a shortage. Essentially this is a reaffirmation of commitments already made in the GATT and the OECD's International Energy Agency. The CUSFTA also limits the ability to impose export taxes or institute minimum prices for energy products.
- *Chapter 10 - Automotive Products:* Canada–U.S. trade in motor vehicles will continue to be governed by the provisions of the Autopact. This chapter provides the basis for calculating North American content for the purpose of qualifying for duty-free treatment. It also closes the Autopact to new members.

- *Chapter 13 - Government Procurement:* The CUSFTA opens government procurement of goods to foreign competition above a certain contract threshold. It also obliges governments to be more transparent in their bid tendering and evaluation procedures and opens government procurement decisions to the possibility of bid challenge. The CUSFTA's procurement provisions do not apply to provincial, state or municipal governments.
- *Chapter 14 – Services:* Under the CUSFTA, the principles of national treatment and right of establishment apply to services covered by the scope of Chapter 14. Existing government measures that violate the national treatment principle are "grandfathered", i.e. permitted to remain in place. Non-covered services include transportation, basic telecommunications, medical, legal, child care, public health, and social services.
- *Chapter 16 – Investment:* The CUSFTA's investment provisions limit Canada's ability to review investments by U.S.-owned firms and to impose investment-related performance requirements such as local content standards.

  The investment provisions do not apply to financial services, government procurement, transportation and cultural industries. Moreover, non-covered services, such as child care, education and health care, are not included in the national treatment obligations concerning their conduct and operation.
- *Chapter 18 - Institutional Provisions:* Chapter 18 creates a Canada–U.S. Trade Commission to oversee the entire Agreement and address issues related to its interpretation and/or implementation. If the Commission is unable to resolve a dispute, an arbitration panel is created to hear submissions from the two countries and make recommendations or binding decisions.
- *Chapter 19 - Binational Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Cases:* Chapter 19 establishes a binding system for resolving disputes arising from antidumping and countervailing measures.[7]

What Were the Origins of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)?

It was not Canada's idea to enter into trade negotiations with Mexico. In economic terms, we prospered well in the years following implementation of the CUSFTA as a result of our preferential access to the American market. The U.S. demand for Canadian imports was buoyant because of strong economic growth south of the border. In fact, our exports to the U.S. market were really the only bright spot in the Canadian economy in the early 1990s. From Canada's perspective, the situation was just fine with the bilateral agreement in place.

Motivated by its friendship with President Salinas and a desire to provide some economic "pay-off" to ease the cost of painful structural reforms being implemented by Mexico, the U.S. government accepted Mexico's overtures and, in 1990, agreed to enter into free trade discussions.

This presented Canada with a dilemma. Although hesitant to re-open trade negotiations with the United States for fear that U.S. negotiators would re-visit sensitive aspects of the bilateral agreement – a concern that proved warranted in some respects – Canada had little option but to participate to avoid diluting our access to the U.S. market. A "hub and spoke" model, with Canada a mere spoke to a powerful U.S. hub, was not advantageous from a trade policy perspective.

The NAFTA was negotiated over the 1991 to 1993 period and came into force on January 1, 1994.

Did the NAFTA Change the Rules for Canada–U.S. Trade?

In a nutshell, not by much. The trilateral agreement is similar to the CUSFTA in many important respects. Under the NAFTA, tariffs on trade within North America are to be phased out over the 1994 to 2003 period. Tariffs on goods traded between Canada and the U.S. were eliminated more quickly (by January 1, 1998) according to the schedule established in the Canada–U.S. Free Trade Agreement.

Like the CUSFTA, the NAFTA also addresses non-tariff barriers and establishes rules on domestic regulatory issues. For example, Chapter 11 of the NAFTA contains rules on the treatment of investors from other NAFTA countries. Chapters 19 and 20 of the Agreement contain procedures for the resolution of disputes.

The NAFTA's differences from the CUSFTA, although few, are worth noting. They include the following:

- the rules of origin provisions were changed, primarily as a result of CUSFTA disputes arising from the treatment of automobiles produced in Japanese "transplant" facilities located in Canada. For some products, notably motor vehicles and apparel, the NAFTA rules of origin make it more difficult for goods to attain North American status;
- the NAFTA provisions relating to agriculture are not a "trilateralized" version of those included in the CUSFTA. The NAFTA contains two separate agriculture rules: one pertaining to Canada–Mexican trade and the other for trade between Mexico and the U.S. The CUSFTA agriculture chapter continues to govern trade between Canada and the U.S.;
- the government procurement provisions were extended to include construction and service procurement;
- the NAFTA introduces "investor state" provisions that allow private firms to seek compensation from another country's government if that government's actions reduced the value of the firm's investment;
- while the CUSFTA's services provisions pertained only to services that were explicitly included in its coverage, the NAFTA takes the reverse approach and applies to all services, unless explicitly excluded. Canada's health, social services, cultural industries and basic telecommunications continue to be exempt under the NAFTA; and

- the NAFTA introduces subtle changes in the dispute settlement provisions that make it somewhat more difficult for dispute settlement panels to overturn decisions of domestic authorities in the antidumping and countervailing duty area.

Another important NAFTA innovation is that it explicitly deals with labour and environmental matters through its two side agreements. The side agreements were a condition of President Clinton's support for the trilateral pact, the origins of which lay with his predecessor's administration.

The objective of the labour side agreement is to promote co-operation on labour matters and to ensure the effective enforcement of domestic labour law. There is an annual work program focusing on occupational health and safety, employment and job training, labour law and workers' rights and productivity. It does not establish a common or desirable set of labour practices for North America but commits countries to effectively enforce their own legislation.

Individuals and organizations can make submissions if they believe that labour practices in any of the NAFTA member countries have not adhered to domestic law in that country. Two submissions have been directed at Canada: one concerning the closure of a McDonald's franchise in St. Hubert, Quebec, in the midst of unionization efforts, and a second pertaining to collective bargaining rights for rural postal carriers.

If a panel finds that a country has not conformed to its own labour legislation, the country is given an opportunity to comply. If it refuses, fines can be imposed or trade benefits suspended.

The objective of the North American Agreement on Environmental Cooperation is to promote environmental collaboration and the effective enforcement of domestic environmental law. It establishes a Commission for Environmental Cooperation (CEC) encompassing a council, secretariat and advisory panel. The Commission considers complaints from organizations and individuals claiming that a member government has failed to enforce its own environmental laws. (As with the labour side agreement, the environmental agreement does not establish common North American standards). The dispute settlement provisions are similar to those contained in the labour agreement. Failure to comply with a panel decision could result in fines and ultimately, in the case of Mexico and the U.S., the suspension of trade benefits.

What Are the NAFTA's Institutional Provisions?

The trade ministers from Canada, the U.S. and Mexico make up the NAFTA Commission. It is the Commission's responsibility to oversee the implementation of the Agreement. The Commission meets once a year to review progress and set priorities for further work.

The NAFTA machinery also includes over 30 trilateral working committees, working groups and other bodies charged with administering and implementing specific areas of the Agreement. Often the groups are concerned with solving problems that impede trade, such as in the area of customs procedures, through improved co-operation and by harmonizing regulations and procedures. Occasionally, they achieve larger breakthroughs. For example, the Advisory Committee on Private International Disputes Regarding Agricultural Goods developed a mechanism for resolving disputes over trade in perishable fruits and vegetables.

The NAFTA Deputy Ministers of Trade meet twice annually to provide high-level oversight of the NAFTA Working Groups and Committees. Day-to-day management of the NAFTA work program, and of the broader implementation of the Agreement, is carried out by the NAFTA "Co-ordinators" — the three senior trade department officials designated by each country.

The NAFTA Secretariat, comprising the Canadian, U.S. and Mexican sections, administers the dispute settlement provisions of the Agreement and provides some assistance to the Commission and support for various non-dispute-related committees and working groups. Each national section maintains a court-like registry relating to panel, committee and tribunal proceedings.

Also included in the NAFTA's institutional machinery are the Commission on Labour Cooperation and the Commission on Environmental Cooperation.

The Canada–Chile Free Trade Agreement

The Canada–Chile Free Trade Agreement (CCFTA) came into force in July 1997. In terms of coverage and scope, it is similar to the NAFTA. Its one significant difference is that, under the CCFTA, Canada and Chile have agreed to exempt exports from the other party from antidumping actions. This has long been one of Canada's key objectives in trade negotiations with the U.S.

Like the NAFTA, the CCFTA contains both a labour and environmental side agreement.

Trade with Chile is small in relation to Canada's overall commercial transactions, although trade ties between the two countries have grown sharply in recent years. Our investment relationship is more important as Canada is the second-largest foreign investor in Chile.

The CCFTA's significance lies in its antidumping provisions and in the fact that it serves as a model for trade with Latin American nations. Chile has observer status in the Mercosur regional trade agreement comprising Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay. Should it accede to the Mercosur sometime in the future, our bilateral relationship with Chile would provide us with a window on that trade bloc.

The Canada–Israel Free Trade Agreement

The Canada–Israel Free Trade Agreement (CIFTA) came into force in 1996 and has contributed to a large increase in bilateral trade. The CIFTA's significance lies in the fact that it goes further than the NAFTA, WTO or CCFTA in liberalizing trade in agricultural products.

The Free Trade Area of the Americas (FTAA)

At a summit meeting in Miami in 1994, 34 North and South American countries pledged to create a free trade area of the Americas (FTAA). Negotiations were officially launched in 1998 and are slated to conclude by 2005.

The objective of the negotiations is to achieve a comprehensive, WTO-consistent free trade agreement. Toward that end, working programs have been established for nine negotiating groups (dealing with such matters as market access, agriculture, and investment) and three advisory bodies. Canada is Chair of the Negotiating Group on Government Procurement and Vice-Chair of both the Negotiating Groups on Competition Policy and the Joint Government–Private Sector Committee of Experts on Electronic Commerce.

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum includes 21 economies from North America (Canada, the U.S., Mexico), South America (including Peru and Chile) and Asia (including Chinese Taipei, Hong Kong, China, Korea and Indonesia).

The APEC initiative is more than merely an agreement to reduce barriers to trade. It is a more comprehensive trade and investment pact based on voluntary commitments by members and set out in individual action plans. Its emphasis is on process and framework agreements as opposed to specific commitments by members. Objectives like customs co-operation also form a part of the APEC process.

APEC members had devised a plan for early, voluntary liberalization in nine "priority" sectors, including forest products, fish and medical equipment. Six other sectors were identified for a second stage of voluntary tariff removal. The Asian financial crisis set back progress in this area.

Trade Policy-Making In Canada

Who Is In Charge?

The three core departments with responsibility for international trade are the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), Industry Canada (IC) and Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC). While other federal departments are consulted and play a role, DFAIT generally has the primary responsibility for developing and representing Canada's interests in trade negotiations.

Within DFAIT, it is officials in the Trade and Economic Policy Branch who are chiefly concerned with developing Canada's trade policy. In terms of actual negotiations, other important players are the Ambassador to our delegation to the WTO in Geneva, Canada's Ambassador to the United States and officials in the U.S. Bureau within DFAIT.

How Does Canada Prepare for Trade Negotiations?

The first step is to determine what Canada seeks to achieve in a given set of negotiations. Trade policy officials base Canada's negotiating objectives on input from a number of sources, including the following:

- ***Parliamentary Committees***. Prior to entering into a set of negotiations, the Minister for International Trade typically requests the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade to report on the views of Canadians. This occurred most recently before the WTO's Seattle Ministerial.[8] The Committee, which is chaired by a government member and comprised of members of Parliament representing all political parties, hears witnesses, receives written submissions and makes a comprehensive report to the Minister, which is tabled in Parliament.

- ***Representations from Canadians***. Trade policy officials also base their negotiating objectives on direct input from interested Canadians. Canadian businesses have a long tradition of making their views known to government officials on market access priorities (e.g. foreign trade barriers that they would like to see reduced), on the unfair trade practices of their foreign competitors (e.g. dumping or subsidization) and on Canadian barriers that they want preserved. In more recent sets of trade negotiations, members of civil society expressed their views to government as well.

- ***Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs).*** The SAGITs are committees made up of industry representatives that advise trade negotiators on the complexities and negotiating priorities of different industrial sectors. The SAGIT system was introduced at the time of the Canada–U.S. bilateral trade negotiations and was found to be highly beneficial. As a result, it has remained in place for other sets of trade negotiations. (A list of the SAGITs is included in Appendix II.)

- ***Other federal government departments.*** Depending on the industry sector and trade issue concerned, officials from other governmental departments assist in developing Canada's negotiating position. For example, Industry Canada plays an important role in negotiations concerning the automotive and civil aircraft sectors, where the trade and industrial policy issues are highly complex. The Tariffs Division at the Department of Finance is closely involved in issues related to tariff concessions, duty remissions and duty drawbacks, critical for industries such as apparel and textiles. Officials from Heritage Canada, Environment Canada, Industry Canada and Human Resources Development Canada are involved in the development of negotiating positions on culture, the environment, investment and labour, respectively. In the case of the agricultural sector, Agriculture and Agri-Food Canada has the primary responsibility for developing and conducting trade negotiations.

- ***Provincial Governments.*** Trade policy can touch on areas of provincial jurisdiction. Examples include government procurement, liquor distribution and labour standards. Moreover, provincial governments have an overall interest in trade negotiations because of the potential impacts on their economies and citizens. Provinces are regularly briefed and consulted by DFAIT officials when negotiating positions are being developed.

Beyond the officials level, Canada's negotiating priorities have an important political dimension as well. Increasingly over time, the federal cabinet has discussed and debated some of the key elements of Canada's negotiating position.

Where, When and How Do the Negotiations Occur?

In the old days, trade negotiations were carried out late at night in smoky Geneva bars over numerous glasses of cognac. Beyond a handful of trade officials in Ottawa, few people cared about the outcomes. Now, the situation is much different.

Canada's membership in numerous trade pacts and negotiating groups provides officials with considerable opportunity to interact with their counterparts from other governments. Trade ministers themselves gather frequently for a variety of purposes, including APEC or FTAA Ministers meetings, the NAFTA Commission or WTO Ministerials.

Important work is also carried out in NAFTA, WTO and other working groups and special committees. These groups typically have ongoing mandates to promote trade, reduce barriers or harmonize regulatory standards in specific sectors.

Institutions such as the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) provide a forum for the discussion of trade matters. For example, the OECD is currently examining trade and competition policy issues. It also led the ill-fated charge for the creation of a Multilateral Agreement on Investment (MAI) several years ago.

Has Canada Changed Its Approach to Trade Negotiations?

Experiences such as the failed MAI underscored the importance of consultations with all members of civil society, not just the business sector. Over the past five years, organizations such as the WTO and APEC Secretariats have made a concerted effort to inform citizens about their activities. Many governments, including Canada's, have adopted a similar approach and demonstrated an increased willingness to enter into dialogue with representatives of civil society.

The DFAIT has increased its communication activities through publications like *Opening Doors to the World: Canada's International and Market Access Priorities*[9], which provides a country-by-country accounting of Canada's trade policy objectives. The DFAIT Web site is replete with detailed information about trade negotiations and agreements and provides links to a vast number of other information sources. Similarly, Industry Canada's *Strategis* Web site provides valuable material about foreign markets and Canada's trade policy objectives.

In terms of dialogue, the Canadian government has actively encouraged participation from Canadians. Many resources were put into the recent examination by the Standing Committee on Foreign Affairs of Canada's positions in the next set of WTO negotiations and the government's response to the Committee's report.

An interesting example of the Canadian Government's new openness is found in its intentions regarding trade negotiations with Costa Rica. Rather than merely announcing the initiation of negotiations, the *Canada Gazette* notice states that "The Government believes that ongoing, broad-based consultations with the provinces, the business sector, and the public at large are essential".[10]

Are Trade Negotiations the Only Aspect of Trade Policy?

Far from it! The administration and implementation of commitments under trade agreements are also an important facet of trade policy, along with participation in trade disputes.

Once a trade agreement is negotiated, it has to be formally implemented by its contracting parties. In the case of the CUSFTA and the NAFTA, for example, literally dozens of pieces of Canadian legislation had to be amended to give legal effect to our trade commitments. Precisely how these legislative changes are made and their consequences for domestic policy-making are important matters.

Trade agreements also have to be administered on an ongoing basis. The agreements themselves usually provide for institutional machinery, as in the case of trinational NAFTA secretariats and the WTO's Trade Policy Review Mechanism. These bodies monitor members' trade policy, provide technical assistance and help resolve disputes.

At the domestic level, there are a range of government agencies charged with the administration of trade agreements. For example, the Canadian International Trade Tribunal hears cases relating to "unfair" imports, bid challenges to government procurement awards, appeals of Revenue Canada decisions on tariff classification, and requests by clothing manufacturers for textile tariff

relief. Other government agencies are involved in the administration of trade agreements in areas as diverse as transportation, pharmaceutical medicine, agricultural standards and customs procedures.

The inclusion in the CUSFTA/NAFTA and WTO of binding dispute settlement procedures has changed the application of trade policy. Trade officials are increasingly being called upon to prepare for and defend Canada's interests in cases launched by other governments. Moreover, officials have considered it important for Canada to act as an intervener in cases involving other parties where important principles are being decided.

The outcome of WTO and NAFTA trade actions can mean changes in domestic policy. Among the recent cases that have had far-reaching implications for Canadian policy are the U.S.-New Zealand WTO challenge to our supply management regime for dairy products; the U.S.-WTO challenge to our cultural policies pertaining to "split-run" magazines; Japan and Europe's challenge to Canadian automobile tariffs; and Europe's challenge to our legislation governing pharmaceutical patent protection.

The effects of WTO decisions can extend far beyond the countries directly involved in the actions. For example, environmentalists believe that WTO panel decisions against the U.S. in the shrimp-turtle and tuna-dolphin cases have weakened the scope for domestic governments to institute environmental regulations. In the food safety area, the European Union is most concerned over a recent WTO panel decision that its import ban on hormone-enhanced beef is inconsistent with its trade obligations.

Canada has not only been the target of trade challenges by others. We have launched several of our own, including challenges to Japan (alcoholic beverages), Australia (salmon), Brazil (aircraft) and the European Union (beef). Decisions to challenge another country's trade practices are typically made in response to representations by Canadian exporters.

The WTO's dispute settlement procedures have been criticized as too secretive and intrusive. It is quite likely that reforms will occur to provide for more timely and complete circulation of submissions and open the system to representations by outside parties.

Conclusion

Where Does Canadian Trade Policy Go From Here?

It is fairly well accepted that widespread 'globalization angst' has put a damper on prospects for significant breakthroughs in trade liberalization in the next few years. This is certainly the case in the multilateral trade arena. However, there may be more hope for steady but unspectacular progress in regional trade negotiations such as the FTAA or the APEC.

Canada will remain an enthusiastic and constructive participant in multilateral and regional negotiations and in other trade forums such as the OECD. Our ongoing involvement in a number of highly important trade disputes will mean that WTO constraints will remain very much a part of our lives. Indeed, it is experience with trade disputes, as well as the long list of unfinished business in WTO agreements, that will inevitably bring member countries back to the multilateral bargaining table before too long. The pervasiveness of trade and its special economic significance for Canada make maintaining and improving our trade relationships a high policy priority.

Glossary of Trade Terms

Antidumping Agreement: A WTO agreement, originally negotiated under the GATT, that permits member countries to impose special duties on imported goods that have been "dumped" and which have injured or threaten to injure production in the importing country. Dumped goods are goods that are sold at a price that is lower than the home market price or that does not fully cover the costs of production in the home market. The WTO antidumping agreement proscribes the substantive standards and procedural steps that must be applied to invoke antidumping measures.

APEC: Asia–Pacific Economic Cooperation forum. The APEC comprises 21 economies around the Pacific Rim, including Canada.

Autopact: A trade or production-sharing agreement made between Canada and the U.S. in 1965. It provides for duty-free trade in cars and light trucks between the two countries provided, in Canada's case, that certain production levels are achieved by Autopact manufacturers, essentially General Motors, Ford and Chrysler.

CCFTA: The Canada–Chile Free Trade Agreement implemented in July 1997.

CIFTA: The Canada–Israel Free Trade Agreement implemented in January 1997.

Competition Policy: The domestic framework laws that seek to maintain internal markets free from monopolistic competition or other abuses of market power.

Countervailing Duties: Special duties that can be imposed, under the terms set out in the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, to offset government subsidies provided on goods in an exporting country when subsidized imports cause or threaten to cause injury to producers in the importing country.

Dispute Settlement Mechanism: The institutional arrangements in a trade agreement that provide the means for resolving or settling disagreements over trade.

Export Subsidies: Government payments or other measurable financial benefits that are provided on the condition that the goods or services receiving the subsidies are exported.

FTAA: Free Trade Area of the Americas, a proposed agreement between 34 countries of the Western Hemisphere aimed at establishing a free trade area by 2005.

G7/8: A group of the top seven or eight industrialized nations that meet each year to discuss economic and trade matters of common concern. The members of the G7 are Canada, France, Germany, Italy, Japan, the United Kingdom and the U.S. The G8 comprises the members of the G7 and Russia.

GATS: The General Agreement on Trade in Services, the first set of multilateral rules negotiated to govern international trade in services. The GATS is one of the agreements that falls under the WTO.

GATT: The General Agreement on Tariffs and Trade. The GATT was the multilateral agreement established in 1947 to set down rules governing world trade in goods. The GATT was subsumed as the premium multilateral trade pact by the World Trade Organization, which came into force in 1995. The GATT remains one of the most important of the roughly 60 WTO Agreements.

Government Procurement: The purchase of goods or services by government departments, agencies and crown corporations or by public entities such as schools and hospitals. Procurement decisions are a frequent means by which governments favour domestic industries in contravention of the spirit, if not the letter, of international trade agreements.

IMF: The International Monetary Fund. The IMF was established after World War II to help promote monetary and economic stability. Most developed countries and all OECD members participate.

Intellectual Property: Intellectual property refers to the creative inventions of companies, artists or individuals. It can take the form of music, technological inventions, computer programs or literature. Trademarks, patents and copyright are among the ways that intellectual property rights are protected.

Most-Favoured-Nation (MFN): The MFN principle is one of the longstanding foundations of the world trading system. The MFN rule requires countries to treat all their trading partners equally, treating none more or less favourably than others. The MFN principle is best understood in the context of tariff reductions, whereby a tariff cut must be implemented across the board for imports from all countries that are members of a trade agreement. Exceptions to the basic MFN rule are made in certain circumstances, notably in the case of regional trade agreements such as the NAFTA.

Multilateral Agreement: A multilateral agreement is an international pact comprising a large number of parties representing different geographic regions of the world. A multilateral agreement can be distinguished from a regional agreement between countries concentrated in a specific geographic region such as the Asia-Pacific region, the Americas or Europe.

North American Free Trade Agreement (NAFTA): The NAFTA involves Canada, the United States and Mexico. It came into force on January 1, 1994.

National Treatment: The National Treatment principle is a fundamental commitment underlying most trade agreements. Its essential feature is non-discrimination. It provides that imports, investment, or service providers be treated no less favourably than their domestic counterparts in terms of taxation, regulation or legal requirements. The national treatment provision permits governments to regulate as they desire, but prevents them from doing so in a way that discriminates between domestic and foreign suppliers.

Non-Tariff Barriers: Government regulations or other measures that have the effect of reducing trade. Non-tariff barriers can take the form of import inspection requirements, preferential government procurement practices or foreign investment restrictions.

OECD: The Organization for Economic Co-operation and Development is a Paris-based organization of industrialized nations that co-operate on economic, trade and other matters.

Plurilateral Trade Agreement: An agreement between some but not all members of a larger multilateral trade agreement. The WTO Agreement on Government Procurement is an example of a plurilateral trade agreement. Although it is a WTO Agreement, only 26 WTO members have signed it.

Reciprocity: An arrangement whereby a government offers a concession, such as tariff elimination, to another government in return for the same advantages.

Rules of Origin: Complex rules designed to determine whether goods can be considered to originate in one country or another for the purposes of applying tariffs or other trade measures. Since many goods today are comprised of parts from a number of different countries, it is not easy to judge where they are produced. Yet trade agreements can provide for different levels of duty depending on the origin of the goods. An example is the NAFTA, under which goods originating in the U.S. and Mexico are not charged duties when imported into Canada, but those originating in Japan, Europe and other offshore countries are. Determining whether a blouse sewn in Canada from fabric imported from Asia should be permitted duty-free access to the U.S. requires detailed rules-of-origin calculations.

Subsidy: In the context of international trade, subsidies occur when a government provides a financial benefit to a producer. The financial benefit can take various forms, from an outright cash grant to the forgiveness of a loan or some form of price or income guarantee.

TRIM: The WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures.

TRIP: The WTO Agreement on Trade-Related Intellectual Property.

Tariff: A duty or tax imposed on goods imported into a customs area. Tariffs raise the price of imported goods, which makes them less competitive with domestic goods.

Transparency: A central objective of most trade agreements. Transparency refers to visibility and clarity of government laws and regulatory procedures. Increased transparency should make it easier for exporters and importers to operate.

World Bank: Created in 1944 along with the International Monetary Fund to assist countries to reconstruct their economies after the Second World War. The World Bank now devotes itself primarily to helping developing countries strengthen their economies.

World Trade Organization (WTO): A multilateral trade organization made up of 141 countries. The WTO's objective is to promote the fair and free movement of world trade.

Appendix I

Component Agreements, Decisions and Declarations of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization

Trade in Goods

- General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- General Agreement on Tariffs and Trade 1947
- Understanding on the Interpretation of Article II:l(b) of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Understanding on Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Understanding on the Interpretation of Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Marrakesh Protocol to the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Agreement on Agriculture
- Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
- Agreement on Textiles and Clothing
- Agreement on Technical Barriers to Trade
- Agreement on Trade-Related Investment Measures
- Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994

- Agreement on Preshipment Inspection
- Agreement on Rules of Origin
- Agreement on Import Licensing Procedures
- Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
- Agreement on Safeguards

Trade in Services

- General Agreement on Trade in Services

Intellectual Property Rights

- Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

Dispute Settlement

- Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes

Trade Policy Review

- Trade Policy Review Mechanism

Plurilateral Trade Agreements

- Agreement on Trade in Civil Aircraft
- Agreement on Government Procurement
- International Dairy Agreement
- International Bovine Meat Agreement

Ministerial Decisions and Declarations

- Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries
- Declaration on the Contribution of the World Trade Organization to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking
- Decision on Notification Procedures
- Declaration on the Relationship of the World Trade Organization with the International Monetary Fund
- Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries
- Decision on Notification of First Integration under Article 2.6 of the Agreement on Textiles and Clothing
- Decision on Proposed Understanding on WTO-ISO Standards Information System
- Decision on Review of the ISO/IEC Information Centre Publication
- Decision on Anti-Circumvention
- Decision on Review of Article 17.6 of the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
- Declaration on Dispute Settlement Pursuant to the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 or Part V of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
- Decision Regarding Cases where Customs Administrations have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value
- Decision on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaires
- Decision on Institutional Arrangements for the General Agreement on Trade in Services
- Decision on Certain Dispute Settlement Procedures for the General Agreement on Trade in Services
- Decision on Trade in Services and the Environment
- Decision on Negotiations on Movement of Natural Persons
- Decision on Financial Services

- Decision on Negotiations on Maritime Transport Services
- Decision on Negotiations on Basic Telecommunications
- Decision on Professional Services
- Decision on Accession to the Agreement on Government Procurement
- Decision on the Application and Review of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes
- Understanding on Commitments in Financial Services

Appendix II

List of Canadian Sectoral Advisory Groups On International Trade (SAGITs)

- Advanced Manufacturing
- Agriculture, Food and Beverage
- Apparel and Footwear
- Cultural Industries
- Energy, Chemicals and Plastics
- Environmental
- Fish and Sea Products
- Forest Products
- Information Technologies
- Medical and Health Care Products and Services
- Mining, Metals and Minerals
- Services
- Textiles, Fur and Leather

Endnotes

[1] An aggregate measure such as GDP per capita does not measure how income is distributed within an economy. It does not capture the possibility that trade liberalization could have quite different effects on different sectors or groups within society.

[2] Jeffrey Sachs and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity,* 0(1), pp. 1-95.

[3] There are some exceptions, depending on the product and the country. For example, offshore imports of clothing, textiles, footwear and automobiles are still subject to quite high tariffs entering Canada.

[4] One of the exceptions in the WTO Agreement on Government Procurement is a "plurilateral" agreement in that only 26 countries are members.

[5]Department of External Affairs. 1983. *A Review of Canadian Trade Policy* and *Canadian Trade Policy for the 1980s: A Discussion Paper.*

[6] Richard G. Lipsey and Robert C. York. 1988. *Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour Through the Canada-US Agreement,* C.D. Howe Institute Study No. 6, Toronto, p. ix.

[7] Antidumping measures can be applied when imports are "dumped," i.e. sold at a price lower than the price in the exporter's home market or than the cost of production. Countervailing measures can apply in the case of goods that receive subsidies in their home market.

[8] The Committee produced an excellent report. Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (June 1999), *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest.*

[9] Department of Foreign Affairs and International Trade. The report was published in both 1998 and 1999. It is also available online at *www.dfait- maeci.gc.ca.*

[10] Notice published in the *Canada Gazette*, March 11, 2000.

Bibliography

Department of External Affairs. 1983. *A Review of Canadian Trade Policy*. Ottawa.

————. 1983. *Canadian Trade Policy for the 1980s: A Discussion Paper*. Ottawa.

————. 1987. *The Canada–US Free Trade Agreement*. Ottawa.

Department of Foreign Affairs and International Trade. 1999. *Opening Doors to the World: Canada's International Market Access Priorities*. Ottawa.

Feltham, Ivan R. 1996. *International Trade Dispute Settlement: Implications for Canadian Administrative Law*. Ottawa: The Centre for Trade Policy and Law.

General Agreement on Tariffs and Trade. 1986. *Text of the General Agreement on Tariffs and Trade*. Geneva.

General Agreement on Tariffs and Trade. 1986. *The Texts of the Tokyo Round Agreements*. Geneva.

Grady, Patrick and Kathleen Macmillan. 1999. *Seattle and Beyond: The WTO Millennium Round*. Ottawa: Global Economics.

Hart, Michael. 1994. *What's Next: Canada, the Global Economy and the New Trade Policy*. Ottawa: The Centre for Trade Policy and Law.

Hart, Michael with Bill Dymond and Colin Robertson. 1994. *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*. Vancouver: UBC Press.

Hines, W.R. 1985. *Trade Policy Making in Canada: Are We Doing it Right?* Montreal: Institute for Research in Public Policy.

Johnson, Jon R. 1998. *International Trade Law*. Concord: Irwin Law.

Lipsey, Richard G., Daniel Schwanen and Ronald J. Wonnacott. 1994. *The NAFTA: What's In, What's Out, What's Next*, C.D. Howe Institute Policy Study No. 21. Toronto: C.D. Howe Institute.

Lipsey, Richard G. and Murray G. Smith. 1985. *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, C.D. Howe Institute Observation No. 27. Toronto: C.D. Howe Institute.

Lipsey, Richard G. and Robert C. York. 1988. *Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour Through the Canada-U.S. Agreement*, C.D. Howe Institute Policy Study No. 6. Toronto: C.D. Howe Institute.

Macmillan, Kathleen and Patrick Grady. 1999. "Canada in the Global Economy: An Overview." In *Canadian Business Economics*. Vol. 7, no. 3, pp. 1-10.

NAFTA 1994. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/agree-f.asp> (August 14, 2001).

Sachs, Jeffrey and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." In *Brookings Papers on Economic Activity*, 0(1).

Schott, Jeffrey J., ed. 1998. *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda,* Special Report 12. Washington: Institute for International Economics.

Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. 1999. *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest.* Ottawa.

Treblicock, Michael J. and Robert Howse. 1999. *The Regulation of International Trade, Second Edition.* London: Routledge.

World Trade Organization. 1994. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts.* Geneva: The GATT Secretariat.

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Politique iternationale en matière de commerce:

une introduction

Kathleen Macmillan

Politique internationale en matière de commerce : une introduction

Préparé pour

Condition féminine Canada

Mars 2000

Kathleen Macmillan
International Trade Policy Consultants, Inc.

Ce document exprime les opinions et points de vue de l'auteure et ne correspond pas nécessairement à la politique officielle ou aux opinions de Condition féminine Canada ni du gouvernement du Canada.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Macmillan, Kathleen, 1956-

Politique internationale en matière de commerce: une introduction

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: International trade policy.
Publ. Aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-66195-8
No. de cat. SW21-87/2001

1. Commerce international.
2. Libre-échange – Canada.
3. Canada – Commerce.
4. Femmes – Canada -- Conditions écomoniques.
I. Canada. Condition feminine Canada.
II. Titre.
II. Titre: International trade policy.

HF1479.M32 2001 382 .71 C2001-980366-4F

Pour d'autres renseignements, veuillez communiqué avec la,
Direction d'analyse et élaboration des politiques
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 11e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone: (613) 995-7839
Courriel: policy@swc-cfc.gc.ca
Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada
à l'addresse: www.swc-cfc.gc.ca

Remerciements

Je tiens à remercier Nona Grandea de Condition féminine Canada pour l'intérêt porté à ce projet ainsi que pour son aide et ses encouragements.

Avant-propos

Dans le contexte de l'économie mondiale du XXI[e] siècle, l'importance pour le Canada de la libéralisation des échanges n'a jamais été aussi évidente. Les exportations représentent 45,6 p. 100 de notre produit intérieur brut. Chaque jour, la valeur des échanges bilatéraux du Canada avec le reste du monde atteint plus de 2,5 milliards de dollars.

Il est certainement souhaitable, dans le cadre de la libéralisation du commerce, d'augmenter les échanges de biens et de services et d'en retirer des bénéfices financiers. Il est cependant tout aussi important de contribuer à assurer une meilleure qualité de vie aux Canadiennes et Canadiens ainsi qu'à nos semblables partout dans le monde.

Tout en documentant nos succès commerciaux, il ne faut pas oublier les défis. Le processus d'élaboration de la future politique commerciale doit être transparent, en plus de favoriser la participation, la discussion, la recherche et l'analyse.

Le présent document est l'une des trois études commandées par Condition féminine Canada en l'an 2000. L'objectif est de commencer à examiner certains des grands enjeux des conséquences et de l'impact différents des accords commerciaux internationaux sur les femmes et les hommes. Il s'agit aussi d'examiner les questions de représentation et de participation des femmes à l'élaboration de la politique commerciale internationale.

Le premier document, qui s'intitule *Les Canadiennes et le commerce : Survol des principaux enjeux*, fait un survol des récents processus de libéralisation des échanges commerciaux et entreprend de recenser les principaux enjeux commerciaux et leurs répercussions sur les Canadiennes.

Le deuxième document, *Politique internationale en matière de commerce : Une introduction*, traite des concepts et de l'évolution des règles commerciales et présente un aperçu d'un certain nombre d'accords commerciaux auxquels le Canada est partie. Ce document pourrait être un outil utile pour les personnes qui commencent à s'intéresser à la formulation de la politique commerciale internationale.

Le troisième document, *Commerce international : Intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes dans le processus d'élaboration des politiques. Initiatives et leçons*, examine les mécanismes nationaux de consultation pour l'élaboration de la politique commerciale internationale, et passe en revue les efforts déployés par divers intervenants et intervenantes afin d'intégrer les considérations liées à l'égalité entre les sexes aux négociations commerciales internationales tant au niveau national qu'international.

Condition féminine Canada appuie l'acquisition de nouvelles connaissances sur le commerce international. En août 2001, un appel de propositions était lancé par le Fonds de recherche en matière de politiques du Ministère sur le thème « Les accords commerciaux et les femmes ». Condition féminine Canada espère que ces documents de discussion, ainsi que toute recherche en matière de politiques qui sera menée par l'entremise du Fonds de recherche en matière de politiques, marqueront les premières étapes importantes menant à un processus d'élaboration des politiques commerciales plus transparent, dont les résultats favoriseront l'habilitation économique, la sécurité et l'autonomie des femmes.

Table des matières

L'importance du commerce

Pourquoi les économistes aiment le libre-échange? 7
Simple théorie économique? 7
Le commerce est-il seulement affaire d'argent? 8
Quels avantages le commerce a-t-il pour l'économie canadienne? 8

L'évolution des règles commerciales

En quoi les mécanismes de libéralisation ont-ils changé? 9

Les accords et les négociations

De quels accords le Canada est-il signataire? 11
Le Canada participe-t-il en ce moment à des négociations? 11
Pourquoi un si grand nombre d'accords? 11
Les accords multilatéraux : l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et l'Organisation mondiale du commerce
- Comment est-ce que tout cela a commencé? 12
- Quels étaient les principes à la base du GATT? 12
- Qu'est-ce qui distingue l'OMC de l'ancien GATT? 13
- Quel rôle l'OMC joue-t-elle? 14
- Quelle est la raison d'être du système de règlement des différends de l'OMC? 14
- Comment fonctionne l'institution? 15
- Faut-il s'attendre à ce que le leadership de l'OMC change? 16
- Où en sont actuellement les négociations multilatérales? 16

Les accords nord-américains : l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* et l'*Accord de libre-échange des Amériques*
- Comment l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* a-t-il vu le jour? 17
- Quelle est la portée de l'ALECEU? 18
- Comment l'Accord de libre-échange nord-américain a-t-il vu le jour? 20
- L'ALENA a-t-il modifié les règles gouvernant les échanges entre le Canada et les États-Unis? 20
- Quelles dispositions institutionnelles sont incluses dans l'ALENA? 23

L'*Accord de libre-échange Canada-Chili* 23
L'*Accord de libre-échange Canada-Israël* 24
L'*Accord de libre-échange des Amériques* 24
Le Forum de coopération économique Asie-Pacifique 24

Élaboration de la politique commerciale du Canada

Qui décide? 26
Comment le Canada se prépare-t-il aux négociations commerciales? 26
Où, quand et comment les négociations se déroulent-elles? 27
Est-ce que le Canada approche différemment les négociations commerciales aujourd'hui? 28
La politique commerciale se résume-t-elle à la tenue de négociations commerciales? 29

Conclusion

En quoi consistera demain la politique commerciale du Canada? 31

Glossaire du commerce international 32

Annexes

Annexe I : Accords, décisions et déclarations formant l'*Accord de Marrakesh* constituant l'Organisation mondiale du commerce 36

Annexe II : Liste des groupes canadiens de consultations sectorielles sur le commerce extérieur 40

Notes de fin de page 41

Bibliographie 42

L'importance du commerce

Pourquoi les économistes aiment le libre-échange

Malgré leurs nombreuses divergences d'opinion, les économistes s'entendent pour dire que le libre-échange accroît le bien-être économique. En effet, il ouvre l'accès à un vaste marché mondial, permettant ainsi aux petits pays d'être plus compétitifs et à leurs industries, de réaliser des économies d'échelle qui seraient autrement impossibles.

La libéralisation du commerce repose sur l'axiome de l'avantage comparatif, énoncé par David Ricardo au début du XIX^{e} siècle. Selon Ricardo, la profitabilité du commerce tient aux différences dans les capacités et les caractéristiques des pays. La spécialisation de la production et des échanges en fonction de ce que les pays font le mieux permet d'accroître la production totale et, partant, la prospérité.

Ce sont les consommatrices et les consommateurs qui récoltent les plus grands avantages économiques. L'accès à une gamme plus étendue de marchandises et de services au plus bas prix possible accroît leur contentement et leur aisance. L'élimination des barrières commerciales leur permet normalement d'économiser des sommes qui peuvent ensuite remplir une fonction plus productive dans l'économie — sous forme d'investissements ou d'augmentation de la consommation.

Le libre-échange devrait aussi affaiblir l'emprise des monopoles et oligopoles locaux sur les consommatrices et les consommateurs. La menace de la concurrence étrangère peut aider à tenir les entreprises en bride dans les pays au marché trop étroit pour que fleurisse une concurrence nationale dans les secteurs clés. Dans les cas où la réglementation d'un État a créé un monopole, les accords commerciaux exigent souvent l'assouplissement de la réglementation, résultant dans l'ouverture du marché.

Les échanges commerciaux encouragent les investissements qui, à leur tour, favorisent les échanges technologiques et stimulent la productivité. Au cours de la dernière décennie, les investissements étrangers directs ont connu de par le monde une croissance supérieure au commerce international et au produit intérieur brut (PIB). La signature d'un pacte commercial contribue souvent à rassurer les investisseuses et investisseurs étrangers sur la stabilité du pays où ils envisagent d'investir.

Simple théorie économique?

L'évolution du PIB prouve le lien direct entre commerce et prospérité économique[1]. Les pays ouverts aux échanges connaissent les meilleurs taux de croissance. Selon une étude réalisée par Jeffrey Sachs et Andrew Warner dans les années 1970 et 1980, le taux de croissance des économies ouvertes a atteint 2,3 p. 100 par année, comparativement à seulement 0,7 p. 100 pour les économies fermées. Le résultat est encore plus frappant dans le cas des pays en développement : le taux de croissance moyen dans les pays en développement à l'économie fermée n'était que de 0,7 p. 100 annuellement, comparativement à 4,5 p. 100 dans ceux à l'économie ouverte[2].

Le commerce international est aujourd'hui 16 fois plus important qu'en 1950; cette augmentation dépasse de loin la croissance du PIB durant la même période. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) compte actuellement 141 membres, et d'autres devraient bientôt s'ajouter, dont la Chine et la Russie, deux poids lourds.

Le commerce est-il seulement affaire d'argent?

Bien entendu, le commerce dépasse le cadre du financier. Il fait partie intégrante de la politique socioéconomique aux niveaux national et international. De fait, le commerce exerce une influence croissante sur les politiques nationales, car les négociations commerciales englobent de nos jours une gamme étendue de sujets (services, propriété intellectuelle, investissements, concurrence, marchés publics, etc.), dont certains sont considérés comme appartenant au domaine social (p. ex., la santé et l'éducation).

Les accords commerciaux offrent aux États la possibilité d'échanger idées, technologies et pratiques exemplaires, ainsi que de collaborer à l'atteinte de buts communs. Le débat se poursuit quant aux bienfaits des accords comme ceux de l'OMC et l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) pour la gestion environnementale, la diversité culturelle et les droits civiques; néanmoins, ces accords présentent l'avantage indéniable de permettre une participation plus active aux décisions mondiales dans une foule de secteurs cruciaux. Des douzaines de pays, dont plusieurs en développement, acceptent de se plier à des conditions rigoureuses pour adhérer à l'OMC, ce qui laisse entendre qu'ils attachent une grande valeur à cette participation.

Quels avantages le commerce a-t-il pour l'économie canadienne?

Le Canada a toujours beaucoup commercé en raison de l'étroitesse de son marché et des rigueurs de son climat. Plus de 40 p. 100 du PIB est aujourd'hui attribuable à l'exportation. Le Canada dépend environ quatre fois plus du commerce que les États-Unis et près de trois fois plus que le Japon. Il est, de tous les membres du G7/G8, celui qui a la plus grande propension au commerce.

Le Canada est de loin le pays vendant le plus aux États-Unis. La valeur des marchandises exportées aux États-Unis par année est passée de 149 milliards à 242 milliards de dollars entre 1993 et 1998. Les importations américaines, quant à elles, ont atteint 234 milliards en 1998.

L'évolution des règles commerciales

En quoi les mécanismes de libéralisation ont-ils changé?

La nature générale des négociations portant sur la libéralisation du commerce a beaucoup changé au cours des 15 dernières années. Le changement explique en bonne partie l'intérêt accru des décisionnaires pour le commerce et le débat très émotif que ce dernier suscite parmi les citoyennes et les citoyens.

Les premiers cycles de négociations de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) étaient généralement d'un grand ennui et ont attiré bien peu d'attention. Les cinq premiers portaient exclusivement sur les réductions tarifaires. Des questions non tarifaires ont graduellement été ajoutées au cours des années 1960 et 1970, mais on n'a fait qu'effleurer les sujets difficiles comme l'agriculture.

Les cycles successifs tenus au fil des ans ont ainsi permis de réaliser la partie « facile » de la libéralisation. Les tarifs douaniers exigés à la plupart des frontières sont aujourd'hui, pour la majorité des marchandises, infimes ou inexistants[3]. Nombre de barrières non tarifaires au commerce des biens industriels ont également été éliminées, dont certaines normes techniques.

Malgré les nombreux accords multilatéraux, nous sommes encore loin d'un marché franc à l'échelle planétaire. En effet, les percées technologiques et l'avancement des communications ont considérablement élargi la gamme des importations et des exportations. Le commerce des services, par exemple, a augmenté en flèche au cours de la dernière décennie. Dans le domaine des services, les barrières nuisant aux échanges sont réglementaires et non tarifaires; il en va de même pour les investissements et d'autres secteurs récemment ajoutés à la liste des négociatrices et des négociateurs commerciaux.

Au cours des récentes négociations, il a donc fallu aborder ce que la Canadienne Sylvia Ostry, spécialiste du commerce, appelle la « friction des systèmes ». La conciliation des politiques de différents pays dans des domaines aussi variés que l'environnement, le travail, les normes industrielles, les marchés publics, la concurrence et les investissements, pose en effet certaines difficultés, d'où la friction. Certains États préconisent par conséquent une harmonisation de la réglementation afin de réduire les différends commerciaux.

C'est dans les années 1980 que le Canada a vraiment goûté pour la première fois à cette friction, lors de négociations bilatérales avec les États-Unis. L'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* (ALECEU) allait beaucoup plus loin que le GATT englobant des secteurs jamais touchés auparavant. Sont venues par la suite les négociations multilatérales de l'Uruguay Round, qui ont culminé en 1994 par la création de l'OMC. Comme l'accord canado-américain, les accords de l'OMC s'étendaient aux investissements, à la propriété intellectuelle et aux services, et ils ont soulevé de difficiles questions au chapitre de l'environnement, des programmes sociaux et du travail.

Aujourd'hui, les tarifs et les autres mesures aux frontières tendent à occuper de moins en moins de place dans les négociations commerciales, qui portent plutôt sur la façon dont les gouvernements réglementent les industries, administrent les normes sociales et environnementales, protègent la santé de la population et garantissent la sécurité. Il ne faut donc pas s'étonner que les gens commencent à s'intéresser vivement à leur déroulement et au règlement des différends commerciaux.

Les accords et les négociations

De quels accords le Canada est-il signataire?

Le Canada est signataire d'un grand nombre d'accords sur le commerce et les investissements; par conséquent, plusieurs de ses engagements commerciaux se chevauchent. En plus d'être l'un des fondateurs du GATT, ancêtre de l'OMC, le Canada a conclu l'ALENA avec les États-Unis et le Mexique. Il a également signé deux accords bilatéraux de libre-échange : l'un avec Israël et l'autre avec le Chili. Fait à souligner, la position du Canada sur l'échiquier commercial n'a rien à voir avec son poids économique. Son influence considérable au sein de l'OMC tient plutôt aux apports successifs de ses responsables de la politique commerciale au fil des ans. Bref, c'est notre réputation qui nous permet de « jouer dans les majeures ».

Le Canada participe-t-il en ce moment à des négociations?

La signature d'un pacte ou d'un accord ne signifie pas la fin des négociations, puisque des révisions et des ajouts sont constamment apportés. Par exemple, l'OMC tient en ce moment des négociations multilatérales en vue d'améliorer ses règles en matière de services, d'agriculture et de propriété intellectuelle. Des groupes de travail trilatéraux préparent aussi des changements à l'ALENA.

Le Canada participe en plus de cela à des négociations devant aboutir à un accord, l'*Accord de libre-échange des Amériques* (ALEA), et prépare une entente avec l'Association européenne de libre-échange. Il fait également partie du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), qui a entre autres objectifs la libéralisation des échanges commerciaux. Récemment, il a déclaré souhaiter négocier un accord de libre-échange avec le Costa Rica.

Pourquoi un si grand nombre d'accords?

Vu son statut de « moyenne puissance » économique et son extrême dépendance commerciale envers les États-Unis, le Canada a tout à gagner de l'adoption de règles commerciales bien définies. Les accords commerciaux qui contiennent des règles claires et équitables rendent les échanges plus prévisibles et réduisent les chances qu'un gouvernement prenne des mesures capricieuses et arbitraires contre les exportatrices ou les exportateurs d'un autre pays.

Il peut, dans certains cas, s'avérer difficile de démêler les obligations du Canada aux termes de ses différents accords commerciaux. Une question vient tout naturellement à l'esprit : L'OMC n'est-elle pas suffisante? Pourquoi signer en plus des accords bilatéraux et plurilatéraux avec des pays qui pourraient fort bien être membres de l'OMC eux-mêmes?

Les accords régionaux peuvent avoir des avantages considérables d'un point de vue stratégique. En effet, il est souvent possible de pousser plus loin la libéralisation sur une échelle plus petite, comme le Canada l'a fait avec les États-Unis et le Mexique dans le cadre de l'ALENA. Les accords bilatéraux ou plurilatéraux peuvent aussi donner aux exportatrices, exportateurs, investisseuses et investisseurs d'ici un avantage dans certains marchés, comme le Chili et Israël. De surcroît, les négociations régionales contribuent souvent à promouvoir la libéralisation générale des échanges dans les « temps morts », notamment entre les cycles de négociations de l'OMC.

Enfin, les accords régionaux font parfois de bons laboratoires : les approches nouvelles appliquées avec succès à l'échelle régionale peuvent ensuite être reprises par l'OMC.

Les accords multilatéraux : l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et l'Organisation mondiale du commerce

Comment est-ce que tout cela a commencé?

Les origines de l'OMC remontent à la fin de la Seconde Guerre mondiale. On proposa alors la création de trois « piliers » internationaux pour soutenir la reprise économique. Les deux premiers, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ont vu le jour en 1947; mais le Congrès américain, dans un élan de protectionnisme, s'objecta au troisième, l'OMC. Il a fallu attendre la culmination des négociations multilatérales de l'Uruguay Round, en 1994, pour qu'enfin l'institution devienne réalité.

Malgré l'échec des efforts déployés en vue de créer une institution internationale de commerce dotée de solides assises juridiques et administratives, 23 pays, dont le Canada et les États-Unis, acceptèrent de signer le GATT en 1947.

Quels étaient les principes à la base du GATT?

L'accord avait pour but de favoriser l'amélioration du niveau de vie inhérente à la circulation fluide, équitable et prévisible des marchandises.

Le GATT a enchâssé la notion fondamentale de la non-discrimination, qui allait servir de fondement à tous les accords subséquents et selon laquelle les marchandises importées d'un pays signataire doivent être traitées de la même manière que les marchandises du pays importateur. L'axiome de la non-discrimination, à la base des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national, laisse au gouvernement des pays signataires une marge de manœuvre suffisante pour mettre en œuvre les politiques de leur choix à l'interne, dans la mesure où programmes et règlements sont administrés de manière à ne faire aucune discrimination entre les marchandises et les services nationaux et ceux des autres pays signataires.

Il y a eu en tout huit cycles de négociations du GATT entre 1947 et 1986. Les premiers se sont bornés à la réduction des tarifs. Au fil des ans, d'autres sujets ont cependant été ajoutés, dont l'antidumping, les normes de production, les subventions et les marchés publics. Le GATT a ainsi fini par chapeauter une soixantaine d'accords différents, enchevêtrement qu'il était plus que temps de revoir.

Qu'est-ce qui distingue l'OMC de l'ancien GATT?

L'idée de l'OMC a été avancée par le Canada lors des négociations de l'Uruguay Round. L'objectif : consolider les accords existants en un tout cohérent, assorti d'un meilleur soutien administratif et d'un système amélioré de règlement des différends.

L'OMC compte aujourd'hui 141 membres. Une trentaine de pays, dont la Russie et la Chine, négocient leur adhésion à l'organisation, qui couvre environ 90 p. 100 du commerce mondial.

L'OMC compte une soixantaine d'accords (énumérés à l'annexe II), variant en importance et en complexité. Les plus importants sont ceux qui couvrent un vaste secteur commercial (p. ex., le commerce des marchandises et des services) ou explorent l'application des disciplines commerciales à des domaines relativement inexplorés, comme la propriété intellectuelle. Certains accords se démarquent des autres parce qu'ils jettent les bases d'une libéralisation plus poussée, tout en laissant la détermination des règles à des négociations commerciales futures. C'est le cas de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce*.

Voici les principaux accords de l'OMC :

- Le GATT porte sur le commerce des marchandises. Il comprend des annexes sur des secteurs particuliers, dont l'agriculture et les textiles. Il contient également certaines règles pour l'élimination des barrières au commerce, dont les subventions, le commerce d'État et le dumping.

- L'*Accord général sur le commerce des services* étend aux services les principes énoncés pour le commerce des marchandises. Il comprend également une annexe détaillant les engagements de signataires individuels relativement à l'ouverture de domaines particuliers du secteur des services.

- L'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent le commerce* énonce les règles applicables à différents aspects de la propriété intellectuelle, dont les brevets, le droit d'auteur et les marques de commerce.

- Le *Protocole d'entente sur le règlement des différends* établit la procédure à suivre en cas de différends.

Sauf quelques exceptions mineures, tous les membres de l'OMC sont liés par les dispositions de la soixantaine d'accords de l'organisation et les ont fait ratifier par leur pouvoir législatif[4]. À l'époque du GATT, au contraire, plusieurs des accords secondaires n'étaient signés que par une poignée de pays.

Quel rôle l'OMC joue-t-elle?

L'OMC est dirigée par ses membres. Ses règles ou accords sont le fruit des négociations entre les pays y ayant adhéré. En vertu de ces accords, les pays membres consentent à administrer un régime commercial non discriminatoire, stipulant leurs droits et leurs obligations de manière transparente.

Les membres promettent aussi de traiter les importations d'autres membres de manière juste et équitable, en échange d'un traitement similaire pour leurs exportations.

L'OMC remplit cinq fonctions fondamentales :

- administration des accords commerciaux;
- forum pour les négociations commerciales;
- règlement des différends commerciaux;
- examen des politiques nationales en matière de commerce par l'intermédiaire de son Organe d'examen des politiques commerciales;
- fourniture d'assistance technique et de programmes de formation en matière de politiques commerciales aux pays en développement;
- négociations avec d'autres organisations internationales, telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation internationale du travail.

Quelle est la raison d'être du système de règlement des différends de l'OMC?

Les pays s'adressent à l'OMC lorsqu'ils croient qu'un autre membre viole les droits qui leur sont garantis par un accord. L'OMC encourage ses membres à résoudre leurs différends par la consultation et, de fait, plusieurs y parviennent. Elle dispose cependant d'un ensemble de procédures soigneusement détaillées pour les cas où la consultation ne fonctionne pas. Ces procédures comprennent l'audition par un groupe d'expertes et d'experts spécialement nommés et la possibilité de faire appel de la décision pour des motifs de droit.

Le système de règlement des différends de l'OMC est beaucoup plus efficace que celui du GATT. En effet, les pays pouvaient auparavant faire fi des décisions du groupe spécial chargé du règlement. Même le Canada l'a fait à l'occasion. Il était donc rare qu'un pays fasse appel au système de règlement des différends du GATT.

Les décisions rendues par le groupe d'expertes et d'experts de l'OMC sont exécutoires, et il en va de même des décisions de son organe d'appel. Les pays dont les pratiques sont jugées à l'encontre de leurs obligations comme membres de l'OMC doivent prendre les mesures nécessaires pour se conformer ou courir le risque de se voir imposer des mesures de rétorsion ou des sanctions pécuniaires approuvées par l'OMC.

Le système de règlement des différends de l'OMC est fréquemment utilisé. Alors que le GATT recevait en règle générale six ou sept cas par année, l'OMC, elle, en a reçu près de 200 depuis 1995

(150 questions distinctes). Bon nombre de ses plus belles « réussites » sont le résultat de différends soumis à la procédure de règlement.

Comment fonctionne l'institution?

Tous les deux ans, l'OMC organise une conférence ministérielle; cette conférence tient lieu d'organe de direction. Les « ministérielles » sont souvent l'occasion d'ouvrir une nouvelle avenue de négociations commerciales ou d'officialiser les résultats des négociations sous forme d'accords. La première conférence ministérielle a eu lieu à Singapour en 1996 et la deuxième à Genève en 1998. La plus récente a eu lieu à Seattle en décembre 1999. On espérait que celle-ci marquerait le lancement officiel du « cycle du millénaire ».

Le Conseil général vient juste sous les ministérielles dans la hiérarchie de l'OMC. Il est formé d'ambassadrices, d'ambassadeurs et de chefs de délégation. Ses membres se réunissent plusieurs fois par année, à Genève, en qualité de Conseil général, d'Organe d'examen des politiques commerciales ou d'Organe de règlement des différends.

Le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce relèvent tous du Conseil général. Ils sont formés de représentantes et de représentants des pays membres.

L'OMC compte également un certain nombre de comités spéciaux et de groupes de travail se rapportant à des accords particuliers. Ces comités et groupes examinent différentes questions ressortissant au commerce, notamment l'environnement, le développement, les membres, les accords régionaux, les investissements et la politique de la concurrence.

Le secrétariat de l'OMC emploie environ 500 personnes. Il n'a aucun pouvoir de décision, mais a plutôt pour fonction de fournir le soutien technique requis aux conseils, aux comités et aux conférences ministérielles, ainsi qu'aux groupes spéciaux chargés de régler les différends. Il a également pour responsabilité de fournir une assistance technique aux pays en développement membres de l'OMC.

La direction générale de l'OMC est présentement assumée par Michael Moore, ancien premier ministre et ministre du Commerce de la Nouvelle-Zélande. Un mandat à la direction générale dure normalement six ans. Cependant, lorsque l'ancien directeur général s'est retiré, en 1999, les membres n'ont pu s'entendre sur le choix de sa remplaçante ou de son remplaçant. C'est ainsi qu'il a été convenu de diviser le mandat en deux : après trois ans, M. Moore cédera donc la place à M. Supachai Panitchpakdi, ancien vice-premier ministre de la Thaïlande, pour les trois dernières années.

Faut-il s'attendre à ce que le leadership de l'OMC change?

Théoriquement, les décisions devraient être prises par l'ensemble des membres et résulter d'un consensus. Dans la pratique, cependant, la « Quadrilatérale » a jusqu'ici influencé grandement les décisions relatives à l'OMC et au commerce international en général. « Quadrilatérale » est le nom donné à une commission formée des quatre grandes puissances commerçantes du monde : les États-Unis, la Communauté européenne, le Japon et le Canada. Son influence ira vraisemblablement en diminuant étant donné les préoccupations des pays en développement et du public concernant le processus décisionnel de l'OMC.

La hiérarchie bancale de l'OMC (un Conseil général, assorti de conseils et de comités individuels, sous l'autorité d'une conférence ministérielle) est devenue la cible de critiques dans le sillage de la ministérielle de Seattle. On a recommandé la création d'un organe pour combler le fossé séparant le Conseil général, peu maniable en raison de sa taille (tous les membres en font partie), et les groupes plus petits, efficaces mais exclusifs. Cet organe pourrait prendre la forme d'un conseil ou d'un comité directeur, formé de représentantes et de représentants des pays industrialisés et des pays en développement, qui orienterait les travaux de l'organisation.

On a aussi reproché à l'OMC son manque de transparence. Des porte-parole de la société civile et de petits pays membres de l'OMC ont recommandé un examen plus attentif des activités et des décisions du Conseil général et des comités de l'OMC. L'interdiction imposée aux tiers d'observer les auditions en cas de différends ou d'y participer a aussi fait l'objet de critiques : en effet, considérant que les décisions rendues par les groupes de règlement des différends portent sur des questions revêtant une importance considérable pour les gouvernements nationaux, bon nombre de personnes jugent que des tiers non concernés devraient à tout le moins pouvoir surveiller le déroulement des auditions, voire soumettre des mémoires.

Où en sont actuellement les négociations multilatérales?

Les membres de l'OMC n'ont pas réussi à convenir du lancement d'un nouveau cycle de négociations à la ministérielle de Seattle. Conformément aux accords de l'Uruguay Round, il fallait entreprendre des négociations dans un certain nombre de secteurs avant l'an 2000. Le lancement d'un nouveau cycle complet aurait permis de paver la voie à des concessions mutuelles et, partant, de favoriser le progrès dans les domaines où les négociations sont plus ardues.

Actuellement, le directeur général a annoncé l'amorce de discussions sur l'agriculture, les services et la propriété intellectuelle tel qu'il était prévu dans le calendrier enchâssé dans les accords de l'Uruguay Round.

La dernière conférence ministérielle a considérablement refroidi les ambitions. De vifs désaccords persistent au sujet de l'agriculture : le Japon s'objecte, avec l'Union européenne, à tout projet d'élimination des subventions; l'Europe s'oppose aussi avec véhémence à l'imposition de toute restriction au pouvoir de réglementation des gouvernements dans le domaine de la salubrité et de l'innocuité des aliments, tandis que d'autres pays, dont le Canada, l'Australie et les États-Unis, considèrent comme une priorité la réforme du commerce des produits agricoles.

D'autres sujets opposent les pays industrialisés aux pays en développement, notamment la propriété intellectuelle, les investissements ainsi que les normes professionnelles et environnementales. Les citoyennes et citoyens des pays industrialisés favorisent l'inclusion de normes en matière professionnelle, sociale et environnementale dans les règles commerciales, tandis que les pays en développement voient là une tentative pour réduire leur avantage concurrentiel.

Bref, on s'attend à ce que les négociations multilatérales progressent peu au cours des deux ou trois prochaines années. En effet, les membres n'arrivent pas à s'entendre sur l'approche à adopter vis-à-vis d'importants sujets de négociation et la ministérielle de Seattle a, de surcroît, clairement montré aux gouvernements les réticences des citoyennes et des citoyens face à la mondialisation et à la perspective d'une intégration encore plus poussée. Sans l'appui de leur électorat, les gouvernements trouveront probablement difficile de s'engager plus avant dans la libéralisation.

Les accords nord-américains : l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* et l'*Accord de libre-échange nord-américain*

Comment l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a-t-il vu le jour?

L'idée d'un libre-échange entre le Canada et les États-Unis remonte loin, soit au *Traité de réciprocité* de 1854, abrogé par les États-Unis. La libéralisation des échanges entre les deux pays a par la suite été proposée à maintes reprises, y compris par les premiers ministres Macdonald et Laurier, mais le projet n'a jamais bénéficié d'appuis suffisants pour être réalisé intégralement. Tout au plus a-t-on réussi à éliminer les tarifs dans certains secteurs, dont les instruments aratoires (dans les années 1920), l'équipement militaire (dans les années 1940) et l'automobile (dans les années 1960).

Puis, en 1982-1983, le gouvernement du Canada a entrepris de revoir sa politique commerciale[5]. Cet examen allait s'avérer la genèse de l'ALECEU. Le rapport d'examen recommandait l'amorce de négociations bilatérales avec les États-Unis en vue d'éliminer les barrières tarifaires dans certains secteurs. L'objectif : signer avec nos voisins une série d'accords comparables au pacte de l'automobile de 1965.

Le rapport a suscité un débat public sur les mérites d'un éventuel accord commercial bilatéral. La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, dont les recherches et les consultations publiques se sont étalées de 1983 à 1985, s'est aussi vivement intéressée à la question. En novembre 1984, la Commission a recommandé que le gouvernement fédéral propose aux États-Unis de négocier la libéralisation générale des échanges entre les deux pays. Le président de la Commission, Donald Macdonald, a comparé le geste à un acte de foi.

En septembre 1984, le gouvernement conservateur nouvellement élu a fait du libre-échange l'une de ses principales priorités. En janvier de l'année suivante, la publication du document fédéral d'orientation *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs* et l'invitation du Conseil canadien des chefs d'entreprise à entamer des négociations officielles avec les États-Unis

ont catapulté le libre-échange à l'avant-scène politique. Au « sommet irlandais », tenu à Québec en mars 1985, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis ont finalement convenu de chercher à libéraliser autant que possible les échanges entre les deux pays. Les négociations comme telles ont commencé en mai 1986 et ont pris fin en octobre 1987.

Simon Riesman, le spectaculaire et tenace négociateur en chef du Canada, a fait la manchette des quotidiens presque tous les jours dans ce pays pendant les 18 mois qu'ont duré les négociations. L'intrigue et le suspens se sont corsés quand les négociations ont été suspendues, à la fin du calendrier établi par les États-Unis, puis sauvées *in extremis* par l'intervention des plus hauts responsables politiques. Le libre-échange a captivé tout le pays et occupé une place centrale dans la campagne électorale fédérale de 1987.

L'accord a finalement été signé le 2 janvier 1988 et est entré en vigueur le 1er janvier 1989.

Quelle est la portée de l'ALECEU?

La portée de l'accord dépasse celle de tous les accords qui existaient à l'époque, même en Europe[6].

L'ALECEU englobe les deux principes à la base du GATT, à savoir :

- le principe de la *nation la plus favorisée*, en vertu duquel les parties ne peuvent se traiter l'une et l'autre moins favorablement qu'elles ne traitent d'autres nations commerçantes;
- le principe du *traitement national*, en vertu duquel les parties restent libres d'adopter les politiques nationales qu'elles souhaitent, dans la mesure où leurs règlements et politiques n'entraînent aucune discrimination envers les biens ou les services de l'autre.

Bien qu'il soit fondé sur les principes du GATT, l'ALECEU va beaucoup plus loin que l'accord multilatéral en vigueur à ce moment-là. Contrairement du GATT, qui porte principalement sur l'échange de marchandises et passe essentiellement outre certains secteurs, dont l'agriculture, l'ALECEU inclut des règles sur le commerce des services, les investissements et d'autres secteurs importants. Il établit plus particulièrement un mécanisme efficace et exécutoire de règlement des différends, qui faisait défaut au GATT.

L'ALECEU comporte 21 chapitres. Un résumé des plus importants suit.

- *Chapitre 3 – Règles d'origine applicables aux produits* : Les règles d'origine déterminent dans quelles circonstances des marchandises peuvent être considérées comme nord-américaines et, par conséquent, entrer en franchise. Ces règles sont particulièrement importantes pour certaines industries canadiennes, telles que l'automobile et le vêtement.
- *Chapitre 4 – Mesures à la frontière* : L'accord a progressivement éliminé les barrières tarifaires sur les marchandises échangées entre le Canada et les États-Unis à partir de janvier 1989, selon un calendrier qui était fonction des marchandises. Exception faite de quelques produits alimentaires, il ne subsiste plus aucun tarif sur les marchandises aujourd'hui.

- *Chapitre 7 – Agriculture* : Les dispositions en matière d'agriculture semblent aujourd'hui peu ambitieuses, mais elles représentaient lors de leur adoption une amélioration notable par rapport au GATT. Elles incluent l'élimination des subventions à l'exportation pour tous les produits agricoles et l'abolition des tarifs. Les programmes canadiens de gestion des approvisionnements n'ont pas été touchés.

- *Chapitre 9 – Énergie* : La disposition la plus controversée de ce chapitre est sans conteste celle qui oblige les pays à partager leurs produits énergétiques de façon proportionnelle en cas de pénurie. Elle a essentiellement pour but de réaffirmer les engagements pris dans le contexte du GATT et de l'Agence internationale de l'énergie (rattachée à l'Organisation de coopération et de développement économiques). L'accord limite également la capacité des pays à imposer une taxe à l'exportation ou à instituer des prix minimums pour les produits énergétiques.

- *Chapitre 10 – Commerce des produits automobiles* : Le commerce de véhicules automobiles continue d'être régi par le *Pacte de l'automobile*. Le chapitre sert au calcul du contenu nord-américain requis pour déterminer quels produits sont exempts de droits de douane. Il rend aussi impossible l'ajout de nouveaux membres au *Pacte de l'automobile*.

- *Chapitre 13 – Marchés publics* : Les marchés publics sont soumis à la concurrence étrangère au-delà d'une certaine limite. Les dispositions de l'ALECEU obligent aussi les gouvernements à rendre plus transparente la procédure d'appel d'offres et d'évaluation des soumissions, et permettent en plus la contestation des offres. Elles ne s'appliquent pas aux gouvernements des provinces et des États, ni aux municipalités.

- *Chapitre 14 – Services* : Les services couverts dans ce chapitre sont soumis aux principes du traitement national et du droit d'établissement. Une clause de droit acquis permet cependant le maintien des mesures gouvernementales en vigueur au moment de la signature même si elles violent le principe du traitement national. Sont exclus le transport, les télécommunications de base, les services médicaux et juridiques, les services de garde, la santé publique et les services sociaux.

- *Chapitre 16 – Investissement* : Les dispositions en matière d'investissement limitent la capacité du Canada à examiner les investissements effectués par les entreprises appartenant à des intérêts américains ainsi qu'à imposer des conditions, notamment des normes en matière de contenu local. Sont exclus les services financiers, les marchés publics, le transport et les industries culturelles. Les services non couverts par l'accord, dont la garde des enfants, l'éducation et la santé, sont aussi exemptés de l'obligation de traitement national.

- *Chapitre 18 – Dispositions institutionnelles* : Les dispositions de ce chapitre créent une commission du libre-échange ayant pour tâche de surveiller l'application de l'accord dans son entier et de régler les problèmes d'interprétation ou de mise en œuvre. Elles prévoient aussi la création d'un groupe spécial d'arbitrage dans les cas où la commission ne peut régler les différends, groupe qui entend les arguments des deux pays avant de formuler des recommandations ou de rendre une décision exécutoire.

- *Chapitre 19 – Règlement binational des différends en matière de droits antidumping et compensateurs* : Les dispositions du chapitre 19 créent un mécanisme exécutoire de règlement des différends pour tout litige ayant trait aux droits antidumping et compensateurs[7].

Comment l'Accord de libre-échange nord-américain *a-t-il vu le jour?*

L'idée de négociations commerciales avec le Mexique n'est pas venue du Canada. Grâce à son accès privilégié au marché américain, le pays a prospéré après la mise en œuvre de l'ALECEU. La forte croissance de l'économie des États-Unis a entraîné une grande demande pour les produits canadiens chez notre voisin. De fait, sans cette hausse des exportations à destination des États-Unis, l'économie canadienne aurait été plutôt déprimée au début des années 1990. Bref, du point de vue du Canada, la situation était parfaite telle quelle.

Motivé par son amitié avec le président Salinas et un désir de récompenser le Mexique pour ses pénibles et coûteuses réformes administratives, le gouvernement des États-Unis a répondu aux avances de son voisin du Sud et, en 1990, accepté de négocier avec lui un accord de libre-échange.

Le Canada s'est trouvé face à un dilemme. Il avait certaines réticences à reprendre les pourparlers avec les États-Unis parce qu'il craignait que l'équipe de négociation des États-Unis n'insiste pour réviser quelques points sensibles de l'accord bilatéral (crainte qui s'est avérée en partie justifiée); néanmoins, il n'avait guère le choix s'il voulait conserver intact son accès au marché américain. Un modèle en étoile, dans lequel les États-Unis auraient tenu lieu de plaque tournante et le Canada, de simple satellite, aurait contrarié les objectifs commerciaux du Canada.

Les négociations ont duré de 1991 à 1993, et l'ALENA est entré en vigueur le 1er janvier 1994.

L'ALENA a-t-il modifié les règles gouvernant les échanges entre le Canada et les États-Unis?

Somme toute, les règles gouvernant les échanges entre les États-Unis et le Canada ont très peu changé. L'accord trilatéral ressemble à bien des égards à l'accord bilatéral. Conformément à l'ALENA, les barrières tarifaires seront progressivement éliminées à l'intérieur de l'Amérique du Nord d'ici à 2003. Les tarifs applicables aux échanges entre le Canada et les États-Unis ont déjà été éliminés en vertu de l'ALECEU (l'échéance avait été fixée au 1er janvier 1998).

Comme l'ALECEU, l'ALENA contient des dispositions visant à éliminer les barrières non tarifaires et des restrictions concernant la réglementation nationale. Par exemple, le chapitre 11 énonce des règles au sujet du traitement des investisseuses et des investisseurs nord-américains. Les chapitres 19 et 20 contiennent, quant à eux, des procédures pour le règlement des différends.

Bien qu'elles soient peu nombreuses, les différences entre l'ALECEU et l'ALENA méritent que l'on s'y arrête. Voici les principales :

- Les règles d'origine de l'ALENA diffèrent de celles de l'ALECEU et il est, pour certains produits (notamment les automobiles et les vêtements), dorénavant plus difficile d'obtenir le statut nord-américain. Les différends relatifs aux automobiles construites dans les usines japonaises installées au Canada sont à la base de ces changements.

- Les dispositions concernant l'agriculture ne sont pas une version trilatérale des dispositions de l'ALECEU. L'ALENA contient deux séries distinctes de règles concernant le commerce de produits agricoles : l'une s'applique au commerce entre le Canada et le Mexique et l'autre, au commerce entre le Mexique et les États-Unis. Le commerce de produits agricoles entre le Canada et les États-Unis continue d'être soumis aux règles du chapitre de l'ALECEU portant sur l'agriculture.
- Les dispositions concernant les marchés publics ont été étendues à la construction et aux services.
- L'ALENA contient des dispositions sur les différends opposant une investisseuse ou un investisseur à un État. Ces dispositions permettent aux entreprises de demander des compensations lorsque la valeur de leurs investissements pâtit des mesures adoptées par un autre gouvernement.
- Les dispositions de l'ALECEU concernant le commerce des services visaient uniquement les services stipulés dans le texte de l'accord. L'approche inverse a été adoptée pour l'ALENA, c'est-à-dire que tous les services sont visés, à l'exception de ceux qui sont explicitement exemptés. Les services de santé, les services sociaux, les télécommunications de base et les industries culturelles du Canada restent ainsi exemptés.
- Les changements subtils apportés en ce qui a trait au règlement des différends rendent plus difficile le renversement des décisions prises par les autorités nationales en cas de différend au sujet des mesures antidumping et des droits compensatoires.

Une autre innovation mérite aussi d'être soulignée : l'adoption de deux accords parallèles traitant des questions professionnelles et environnementales. Le président américain Bill Clinton a posé ces accords comme condition à la ratification du pacte trilatéral, amorcé par l'administration de son prédécesseur.

L'accord sur les questions professionnelles a pour but de promouvoir la coopération dans le domaine du travail et de garantir l'application efficace des codes nationaux en matière de travail. Il est assorti d'un programme annuel de travail axé sur la santé et la sécurité au travail, la formation professionnelle, la préparation à l'emploi, le droit du travail, les droits des travailleuses et travailleurs ainsi que la productivité. Il ne dicte pas de normes communes ou souhaitables, mais oblige les signataires à se conformer à leur propre législation.

Particuliers, particulières et organisations peuvent faire des présentations s'ils croient qu'un pays membre n'a pas respecté ses propres règles en matière de travail. Deux des présentations soumises à ce jour visaient le Canada : la première concernait la fermeture d'un restaurant McDonald's à Saint-Hubert (Québec) en pleine campagne de syndicalisation; la seconde, les droits des postières et postiers ruraux à la négociation collective. Quand il s'avère, après examen par un groupe spécial, qu'un pays a enfreint sa propre réglementation professionnelle, celui-ci a la possibilité de rectifier la situation; en cas de refus, il peut encourir des amendes ou voir ses avantages commerciaux suspendus.

L'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* cherche à favoriser la collaboration et le respect des lois nationales en matière d'environnement. Il établit la Commission

de coopération environnementale, formée d'un conseil, d'un secrétariat et d'un groupe consultatif. La Commission examine les plaintes d'organisations et de particulières ou particuliers, selon lesquelles un gouvernement signataire n'a pas appliqué ses propres lois en matière d'environnement (comme l'accord parallèle sur le travail, il ne fixe pas de normes communes). Les dispositions concernant le règlement des différends sont similaires à celles contenues dans l'accord sur le travail. Le pays qui refuse de se plier aux décisions du groupe spécial s'expose à des amendes et, dans le cas des États-Unis et du Mexique, peut même en définitive voir ses avantages commerciaux suspendus.

Quelles dispositions institutionnelles sont incluses dans l'ALENA?

L'ALENA établit la Commission du libre-échange, formée des ministres canadien, américain et mexicain responsables du commerce. Cette commission supervise la mise en œuvre de l'accord. Elle se réunit une fois par année pour jauger les progrès accomplis et déterminer les points à améliorer en priorité.

L'appareil de l'ALENA comprend aussi une trentaine de comités de travail, de groupes de travail et d'organes trilatéraux chargés d'administrer différends aspects de l'accord. Les signataires comptent souvent sur ces groupes pour résoudre les problèmes faisant obstacle au commerce, notamment en ce qui a trait aux régimes douaniers; leurs travaux contribuent à améliorer la coopération ainsi qu'à harmoniser la réglementation et les procédures. À l'occasion, les groupes permettent des progrès majeurs. Par exemple, le Comité consultatif des différends commerciaux privés concernant les produits agricoles a conçu un mécanisme pour le règlement des différends concernant le commerce des fruits et des légumes périssables.

Les sous-ministres responsables du commerce se rencontrent deux fois par année; c'est à eux, en effet, que revient la supervision générale des groupes et comités de travail de l'ALENA. La gestion quotidienne du programme de travail et de la mise en œuvre générale de l'accord incombe aux trois « coordonnatrices » ou « coordonnateurs » de l'ALENA, hauts fonctionnaires des ministères chargés du commerce dans les trois pays signataires.

Divisé en trois sections (canadienne, américaine et mexicaine), le Secrétariat de l'ALENA administre les dispositions relatives au règlement des différends. Son mandat inclut également la prestation d'une aide à la Commission et le soutien des divers comités et groupes de travail qui ne sont pas chargés des différends. Chaque section nationale tient un greffe de type judiciaire sur les délibérations des groupes spéciaux, des comités et des tribunaux.

À cela s'ajoute la Commission de coopération dans le domaine du travail et la Commission de coopération environnementale.

L'*Accord de libre-échange Canada-Chili*

L'*Accord de libre-échange Canada-Chili* (ALECC) est entré en vigueur en juillet 1997. Sa portée est comparable à celle de l'ALENA, sauf une exception notable : les parties ont convenu l'une et l'autre d'exempter leurs exportations de tout droits antidumping. Le Canada cherchait depuis longtemps à négocier un tel arrangement avec les États-Unis.

Comme l'ALENA, l'ALECC s'accompagne de deux accords parallèles : l'un porte sur le travail et l'autre, sur l'environnement.

Le commerce avec le Chili ne pèse pas bien lourd dans la balance commerciale du Canada; néanmoins, il a considérablement augmenté au cours des dernières années. Le Canada est par contre le deuxième investisseur étranger au Chili.

L'importance de l'ALECC tient principalement à ses dispositions antidumping; il sert en plus de modèle pour le commerce avec les autres États de l'Amérique latine. Le Chili a le statut d'observateur au sein de Mercosur, accord commercial entre le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Si un jour le Chili est accepté au sein de Mercosur, l'accord bilatéral que nous avons conclu avec lui pourra nous ouvrir une fenêtre sur ce groupe d'échanges commerciaux.

L'*Accord de libre-échange Canada-Israël*

Entré en vigueur en 1996, l'*Accord de libre-échange Canada-Israël* a contribué à une forte augmentation du commerce bilatéral. Son importance tient au fait que ses dispositions concernant le commerce des produits agricoles vont plus loin que celles de l'ALENA, des accords de l'OMC et de l'ALECC.

L'*Accord de libre-échange des Amériques*

À l'occasion d'un sommet tenu à Miami en 1994, 34 États de l'Amérique du Nord et de l'Amérique du Sud ont résolu de créer une zone de libre-échange appelée *Zone de libre-échange des Amériques* (ZLEA). Les négociations ont officiellement débuté en 1998 et devraient prendre fin d'ici à 2005.

Les États visent à conclure un accord général de libre-échange fondé sur les principes de l'OMC. Des programmes de travail précis ont été assignés à cette fin aux neuf équipes de négociation (responsables de questions telles que l'accès aux marchés, l'agriculture et l'investissement) et aux trois organes de consultation qui les complètent. Le Canada préside l'équipe de négociation responsable des marchés publics; il assume aussi la vice-présidence de l'équipe de négociation chargée de la politique de la concurrence et du Comité mixte (public/privé) des spécialistes du commerce électronique.

Le Forum de coopération économique Asie-Pacifique

Le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) réunit 21 économies de l'Amérique du Nord (Canada, États-Unis, Mexique), de l'Amérique du Sud (dont le Pérou et le Chili) et de l'Asie (dont le Taipei chinois, Hong-Kong, la Chine, la Corée et l'Indonésie).

L'APEC est plus qu'un simple accord d'élimination des tarifs. Il s'agit d'un pacte couvrant à la fois le commerce et les investissements. Il repose sur des engagements volontaires des membres, lesquels sont énoncés dans des plans d'action individuels. L'APEC privilégie les accords-cadres et les accords procéduraux, plutôt que les engagements précis. La coopération en matière de douanes fait partie intégrante de son mandat.

Les membres ont élaboré un plan de libéralisation visant l'élimination rapide et volontaire des tarifs dans neuf secteurs jugés prioritaires, dont les produits forestiers, les pêches et l'équipement médical.

La deuxième phase du plan prévoit l'élimination des tarifs dans six secteurs additionnels. La crise financière en Asie a cependant retardé les progrès.

Élaboration de la politique commerciale du Canada

Qui décide?

Le commerce international touche essentiellement trois ministères : Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAECI), Industrie Canada (IC) et, enfin, Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAAC). D'autres ministères fédéraux sont consultés et appelés à jouer un certain rôle; en règle générale, c'est toutefois au MAECI que revient principalement la responsabilité de définir et de représenter les intérêts commerciaux du Canada.

À l'intérieur du MAECI, c'est principalement le Bureau de l'administration du secteur – Politique commerciale et économique qui définit la politique commerciale du Canada. Les négociations commerciales impliquent cependant d'autres intervenantes et intervenants cruciaux, notamment nos ambassadrices et ambassadeurs à l'OMC (à Genève) et aux États-Unis, sans oublier les fonctionnaires de la Direction générale des États-Unis du MAECI.

Comment le Canada se prépare-t-il aux négociations commerciales?

Dans un premier temps, il faut déterminer ce que le Canada tâchera d'accomplir à l'intérieur d'un cycle de négociations donné. Les responsables de la politique commerciale formulent les objectifs canadiens en considérant différentes sources, dont celles qui suivent.

- ***Comités parlementaires*** : En règle générale, avant d'entamer des négociations, la ou le ministre du Commerce international interroge le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international sur les opinions des Canadiennes et des Canadiens. Le Ministère l'a fait la dernière fois avant la ministérielle de Seattle[8]. Tous les partis politiques sont représentés au sein du Comité, formé de députées et de députés sous la présidence d'un membre du gouvernement. Le Comité entend des témoignages et invite la présentation de mémoires écrits, à partir desquels il rédige à l'intention de la ou du ministre un rapport circonstancié, déposé en Chambre.

- ***Présentations de Canadiennes et de Canadiens*** : Les responsables de la politique commerciale s'appuient également sur les commentaires que leur adressent directement les Canadiennes et les Canadiens intéressés par la question. Ainsi les entreprises canadiennes ont-elles depuis longtemps coutume de faire part aux responsables gouvernementaux de leurs priorités en matière d'accès aux marchés étrangers (p. ex., les barrières qu'elles aimeraient voir éliminées ou réduites), des pratiques déloyales de la concurrence étrangère (p. ex., cas de dumping ou subventions) et des barrières canadiennes qu'elles souhaitent voir préservées. Depuis quelque temps, les membres de la société civile soumettent aussi leurs points de vue au gouvernement.

- ***Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE)*** : Formés de représentantes et de représentants de différents secteurs industriels, les groupes conseillent les négociatrices et les négociateurs commerciaux sur les complexités et priorités de négociation de ces secteurs. Ils ont été créés lors de la négociation de l'ALECEU et se sont avérés très utiles. Aussi les a-t-on conservés (une liste des GCSCE figure à l'annexe II).

- ***Autres ministères fédéraux*** : Selon le secteur et les sujets devant être couverts par les négociations, des fonctionnaires d'autres ministères fédéraux peuvent participer à la formulation des objectifs de négociation du Canada. Par exemple, Industrie Canada joue un rôle important dans les négociations qui concernent l'automobile et l'aviation civile, deux secteurs aux politiques commerciales et industrielles hautement complexes. La division du ministère des Finances responsable des tarifs est, quant à elle, activement impliquée lorsqu'il s'agit de concessions tarifaires, de remise de droits ou de drawbacks (rembours), questions vitales pour des industries comme le vêtement et les textiles. Les fonctionnaires de Patrimoine canadien, d'Environnement Canada, d'Industrie Canada et de Développement des ressources humaines Canada participent respectivement à la définition des objectifs en matière de culture, d'environnement, d'investissement et de travail. Enfin, dans le cas du secteur agricole, la responsabilité première à l'égard des objectifs et des négociations mêmes incombe à Agriculture et Agroalimentaire Canada.

- ***Gouvernements provinciaux*** : Certains aspects de la politique commerciale concernent les provinces. C'est notamment le cas des marchés publics, de la distribution des spiritueux et des normes du travail. Les provinces possèdent en outre un intérêt général dans les négociations commerciales, susceptibles d'avoir des répercussions sur leur économie et leur population. C'est pourquoi les responsables du MAECI veillent à les renseigner et à les consulter régulièrement lorsque vient le temps d'élaborer les objectifs canadiens de négociation.

Au-delà du niveau des fonctionnaires, les priorités de négociation du Canada comportent d'importantes facettes politiques. Le Cabinet fédéral s'intéresse de plus en plus à la définition des objectifs canadiens de négociation et en discute certains éléments.

Où, quand et comment les négociations se déroulent-elles?

Autrefois, les négociations commerciales se déroulaient tard le soir, au fond de bars enfumés de Genève où le cognac coulait à flot. Exception faite d'une poignée de fonctionnaires à Ottawa, très peu de gens s'intéressaient aux résultats. Les temps ont bien changé.

Le Canada est signataire de nombreux pactes commerciaux et fait partie de nombreux groupes de négociations commerciales, ce qui donne à ses fonctionnaires amples occasions de discuter avec leurs homologues étrangers. Les ministres du Commerce se rencontrent pour diverses raisons, que ce soit pour une réunion de l'APEC, une conférence des ministres de la ZLEA, une réunion de la Commission de libre-échange ou une ministérielle de l'OMC.

Il faut aussi mentionner le travail important réalisé par les groupes de travail et comités spéciaux de l'ALENA, de l'OMC et d'autres organisations. La promotion du commerce, la libéralisation ou l'harmonisation de la réglementation dans des secteurs particuliers font généralement partie intégrante du mandat courant des ces groupes ou comités.

Les institutions telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont des forums idéaux pour la discussion des questions commerciales. Par exemple, l'OCDE se penche en ce moment sur les questions relatives aux politiques sur le commerce et la concurrence. Elle a aussi été, il y a quelques années, à l'origine du projet de l'*Accord multilatéral sur l'investissement*, qui a toutefois échoué.

Est-ce que le Canada approche différemment les négociations commerciales aujourd'hui?

Les expériences comme celles de l'échec de l'*Accord multilatéral sur l'investissement* ont fait ressortir l'importance de consulter tous les secteurs de la société civile, pas seulement le milieu des affaires. Au cours des cinq dernières années, le secrétariat de l'OMC, le secrétariat de l'APEC et d'autres organisations ont fait des efforts concertés pour renseigner les citoyennes et les citoyens sur leurs activités. Nombre d'États, dont le Canada, ont adopté des approches comparables et manifesté une volonté plus ferme de dialoguer avec les représentantes et représentants de la société civile.

Le MAECI a multiplié les activités de communication. Parmi ses publications mentionnons *Ouverture sur le monde : priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux*[9], qui présente les objectifs commerciaux du Canada pays par pays. Le site Web du MAECI est une mine de renseignements détaillés sur les négociations et les accords commerciaux; on y trouve en plus des liens pointant vers quantité d'autres sources d'information. *Strategis*, le site Web d'Industrie Canada, est aussi une source précieuse d'information sur les marchés étrangers et la politique commerciale du Canada.

Au chapitre du dialogue, le gouvernement du Canada s'est mis à encourager la participation active des citoyennes et des citoyens. Une grande quantité de ressources a été consacrée au récent examen mené par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international en préparation du prochain cycle de négociations de l'OMC, de même qu'à la réponse subséquente du gouvernement.

L'approche adoptée par le gouvernement du Canada concernant ses aspirations commerciales à l'endroit du Costa Rica est un exemple intéressant, illustrant la nouvelle ouverture. Plutôt que de simplement annoncer l'amorce de négociations, voici ce qu'il a déclaré dans un avis publié dans la *Gazette du Canada* : « Le Gouvernement est convaincu qu'il est essentiel de mener de façon continue de vastes consultations auprès des provinces, des milieux d'affaires et du grand public[10] ».

La politique commerciale se résume-t-elle à la tenue de négociations commerciales?

La politique commerciale est loin de toucher uniquement les négociations avec d'autres nations commerçantes. L'administration et la mise en œuvre des accords conclus sont aussi des facettes importantes de la politique, ainsi que l'implication dans les différends.

Les accords conclus doivent être mis en œuvre par leurs signataires. Dans le cas de l'ALECEU et de l'ALENA, par exemple, il a fallu que le Canada modifie littéralement des douzaines de lois et de règlements pour exécuter ses engagements. La façon dont ces changements sont apportés et leurs répercussions sur la politique nationale sont des questions d'une grande importance.

Les accords doivent aussi être administrés sur une base continue. Le texte des accords stipule généralement l'appareil à mettre en place : par exemple, l'ALENA a ses secrétariats trilatéraux et l'OMC, son Organe d'examen des politiques commerciales. Ces appareils surveillent la politique commerciale des membres, fournissent l'aide technique requise et aident au besoin à régler les différends.

Au niveau national, une gamme d'institutions gouvernementales administrent les accords. Par exemple, le Tribunal canadien du commerce extérieur juge les cas d'importation « déloyale », les constations d'offres de marchés publics, les appels relatifs aux classements tarifaires décidés par l'Agence des douanes et du revenu du Canada et les demandes d'allégement tarifaire soumises par les fabricants de vêtements pour les textiles. D'autres institutions participent à l'administration des accords commerciaux dans une foule de domaines, y compris les transports, la pharmaceutique, les normes agricoles et le régime douanier.

L'intégration de la procédure exécutoire de règlement des différends de l'ALECEU, de l'ALENA et de l'OMC a transformé l'administration de la politique commerciale. Les fonctionnaires chargés des questions commerciales sont appelés de plus en plus souvent à préparer et à assurer la défense des intérêts canadiens lorsque d'autres États entament des procédures contre le pays. En outre, les responsables politiques jugent aujourd'hui primordial pour le Canada d'intervenir dans les différends d'autres parties dans les cas où ceux-ci risquent d'aboutir à l'établissement de principes importants.

Les procédures commerciales de l'OMC ou de l'ALENA peuvent aboutir à la modification des politiques nationales. Certaines des plus récentes plaintes soumises à l'OMC pourraient ainsi avoir des répercussions majeures pour le Canada. C'est notamment le cas de la plainte des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande contre notre régime de gestion des approvisionnements laitiers; les États-Unis contestent également nos politiques culturelles, en particulier les dispositions concernant les magazines à tirage dédoublé; le Japon et l'Europe, quant à eux, s'objectent aux tarifs automobiles canadiens. Il faut ajouter à cela les procédures entamées par l'Europe relativement à nos mécanismes de protection des brevets pharmaceutiques.

La portée des décisions rendues par l'OMC n'est pas nécessairement limitée aux pays impliqués dans les procédures. Par exemple, les environnementalistes croient que les décisions de l'OMC contre les États-Unis relativement aux conflits crevettes-tortues et thon-dauphin ont affaibli le pouvoir des États de réglementer la protection de l'environnement. Au chapitre de la salubrité des

aliments, l'Union européenne est fort préoccupée par la récente décision de l'OMC selon laquelle les mesures prises par l'Union pour bloquer les importations de bœuf traité aux hormones violaient ses engagements commerciaux.

Le Canada lui-même a entamé des procédures à plus d'une reprise, notamment contre le Japon (boissons alcoolisées), l'Australie (saumon), le Brésil (aéronefs) et l'Union européenne (bœuf). De telles actions font généralement suite aux plaintes d'exportatrices et d'exportateurs canadiens.

On a reproché à l'OMC le secret entourant le règlement des différends et le caractère intrusif du mécanisme de règlement. Il est probable que l'on proposera des réformes pour assurer une communication plus rapide et plus complète des mémoires et permettre les présentations par des tiers.

Conclusion

En quoi consistera demain la politique commerciale du Canada?

Il faut se rendre à l'évidence : « l'angoisse de la mondialisation » va tempérer les efforts de libéralisation et fort probablement empêcher la réalisation de progrès significatifs au cours des prochaines années, à tout le moins à l'échelle multilatérale. Des progrès constants quoique moins spectaculaires restent cependant envisageables à l'échelle régionale, notamment au chapitre de l'ALEA et de l'APEC.

Le Canada va poursuivre sa participation enthousiaste et constructive aux négociations multilatérales et régionales, ainsi qu'aux autres forums commerciaux, dont l'OCDE. Son implication dans plusieurs différends commerciaux d'importance va par ailleurs faire en sorte que les contraintes de l'OMC restent d'actualité. De fait, ce sont les différends et les nombreuses questions en suspens dans les accords de l'OMC qui vont inévitablement ramener les membres à la table de négociation multilatérale avant longtemps. Le Canada doit veiller à maintenir et à améliorer ses liens commerciaux étant donné l'omniprésence du commerce et son importance pour l'économie du pays.

Glossaire du commerce international

Accord antidumping : Négocié aux termes de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, cet accord de l'OMC permet aux pays membres d'appliquer des droits spéciaux aux importations « dumpées » qui compromettent ou menacent de compromettre la production dans le pays importateur. « Dumping » s'entend de la vente de marchandises étrangères à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché national ou inférieurs au coût de production. L'accord antidumping de l'OMC prescrit les normes et les procédés de fond à appliquer pour se prévaloir des mesures antidumping.

Accord commercial plurilatéral : Accord entre seulement quelques-uns des signataires d'un accord multilatéral. L'*Accord de l'OMC sur les marchés publics* est un exemple d'accord plurilatéral : seulement 26 membres de l'OMC l'ont signé.

Accord de libre-échange Canada-Chili (ALECC) : Accord entré en vigueur en juillet 1997.

Accord de libre-échange Canada-Israël (ALECI) : Accord entré en vigueur en janvier 1997.

Accord de libre-échange des Amériques (ALEA) : Projet d'accord entre 34 pays de l'hémisphère occidental visant la création d'une zone de libre-échange, appelée *Zone de libre-échange des Amériques* (ZLEA), d'ici à 2005.

Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) : Accord entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, entré en vigueur le 1er janvier 1994.

Accord général sur le commerce des services (GATS ou AGCS) : Premier d'une série d'accords multilatéraux régissant le commerce international de services. L'AGCS relève de l'OMC.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) : Accord multilatéral conclu en 1947 pour régir le commerce international des marchandises. Il a été subsumé sous l'accord multilatéral de référence de l'OMC, née en 1995, et demeure l'un des plus importants accords multilatéraux de l'OMC parmi la soixantaine signés à ce jour.

Accord multilatéral : Pacte international qui a été conclu entre un grand nombre de parties et qui englobe plusieurs régions géographiques. La notion s'oppose à celle d'accord régional, conclu entre pays d'une même région géographique — par exemple, l'Asie-Pacifique, les Amériques ou l'Europe.

Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent le commerce (ADPIC) : Accord de l'OMC.

Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce : Accord de l'OMC.

Banque mondiale : Créée en 1944, parallèlement au Fonds monétaire international, afin d'aider à rebâtir l'économie des pays touchés par la Seconde Guerre mondiale. Sa vocation aujourd'hui consiste principalement à soutenir l'économie des pays en développement.

Barrière non tarifaire : Règlement ou autre mesure gouvernementale qui a pour effet de réduire les échanges. Les barrières non tarifaires peuvent prendre diverses formes, y compris l'inspection obligatoire des importations, des pratiques gouvernementales d'achat favorisant les entreprises nationales ou des restrictions aux investissements étrangers.

Droits compensatoires : Droit spéciaux pouvant être appliqués aux termes de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* de l'OMC pour compenser l'octroi de subventions gouvernementales à une exportatrice ou à un exportateur lorsque les biens exportés causent ou risquent de causer un préjudice à la production dans le pays importateur.

Fonds monétaire international (FMI) : Fonds créé après la Seconde Guerre mondiale pour favoriser la stabilité monétaire et économique. La plupart des pays industrialisés et tous les membres de l'OCDE y participent.

Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) : Forum réunissant 21 économies en bordure du Pacifique, dont le Canada.

G7/G8 : Groupe formé des plus grandes puissances industrielles, se réunissant tous les ans pour discuter de questions économiques et commerciales d'intérêt commun. En font partie l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni. Le G8 est formé des sept pays précédents plus la Russie.

Marchés publics : Achats de biens et de services par des ministères ou des organismes gouvernementaux, des sociétés d'État ou, encore, des institutions publiques telles que des écoles et des hôpitaux. Les États y voient souvent un moyen de favoriser les industries nationales, bien que cette façon de faire viole l'esprit des accords internationaux sur le commerce.

Mécanisme de règlement des différends : Arrangements institutionnels pris dans le contexte d'un accord afin de permettre la résolution ou le règlement des différends commerciaux.

Nation la plus favorisée : Suivant le principe de « la nation la plus favorisée », un État doit traiter également tous ses partenaires commerciaux, sans favoriser l'un plus que l'autre. Par exemple, un pays doit appliquer les mêmes réductions tarifaires aux importations de tous les pays signataires d'un accord. Cette règle est parmi les plus anciennes du commerce international. Des exceptions peuvent être permises dans certaines circonstances, notamment dans les accords régionaux comme l'ALENA.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : Organisation ayant son siège à Paris et formée de pays industrialisés ayant choisi de coopérer dans les domaines économiques, commerciaux et autres.

Organisation mondiale du commerce (OMC) : Organisation multilatérale de commerce comprenant 141 pays membres. Elle a pour objectif de promouvoir la libéralisation du commerce et l'équité des échanges.

Pacte de l'automobile : Signé en 1965, cet accord de partage de la production entre le Canada et les États-Unis permet le libre-échange d'automobiles et de camions légers entre les deux pays sous réserve de l'atteinte de certains quotas de production par les manufacturiers visés au Canada, essentiellement General Motors, Ford et Chrysler.

Politique de la concurrence : Lois-cadres d'un pays qui ont pour objet d'assurer que le marché interne est exempt de tout monopole ou d'autre forme d'abus de puissance commerciale.

Propriété intellectuelle : Est considérée propriété intellectuelle toute création de l'esprit, soit-elle l'œuvre d'une entreprise, d'une ou d'un artiste, ou d'une particulière ou d'un particulier. La propriété intellectuelle peut prendre diverses formes — musique, technologie, logiciels ou littérature — et être protégée par plusieurs moyens, dont les marques de commerce, les brevets et les droits d'auteur.

Réciprocité : Le fait, pour un gouvernement, d'accorder une concession à un autre (p. ex., éliminer les barrières tarifaires) en échange de certains avantages.

Règles d'origine : Règles complexes servant à établir l'origine d'une marchandise afin d'appliquer des tarifs ou autres mesures commerciales. Il n'est pas rare aujourd'hui que des pièces provenant de différents pays entrent dans la fabrication d'une même marchandise. Certains accords prévoient l'application de droits variables en fonction de l'origine. Par exemple, en vertu de l'ALENA, les marchandises importées au Canada qui proviennent des États-Unis et du Mexique sont exemptes de droits, mais il n'en va pas de même des marchandises provenant du Japon, d'Europe ou d'ailleurs. Déterminer si les États-Unis doivent admettre en franchise une blouse faite au Canada mais constituée de tissu importé d'Asie requiert un calcul détaillé, d'après les règles d'origine.

Subvention : Dans le contexte du commerce international, « subvention » s'entend de tout avantage financier accordé par un gouvernement à une productrice ou à un producteur. Cela inclut les subventions inconditionnelles en espèces, l'exonération de remboursement d'un prêt et toute forme de garantie sur les prix ou les recettes.

Subvention à l'exportation : Paiement ou avantage financier mesurable qui est accordé par le gouvernement à une productrice ou à un producteur à condition que les biens et services subventionnés soient exportés.

Tarifs : Taxe ou droit appliqué aux marchandises importées dans un territoire douanier. Les tarifs ont pour effet d'augmenter le prix des marchandises importées et de les rendre moins compétitifs comparativement à celui des marchandises nationales.

Traitement national : Le principe du traitement national est inhérent à la plupart des accords commerciaux. Sa principale caractéristique est la non-discrimination. Suivant ce principe, un État doit soumettre les importations, les investissements et les fournisseurs étrangers au même régime

fiscal et juridique que leurs homologues nationaux. Le gouvernement reste libre de réglementer, dans la mesure où il ne fait pas de discrimination entre les entreprises nationales et étrangères.

Transparence : S'entend de la visibilité et de la clarté des lois et des procédures réglementaires. La transparence est un objectif fondamental de la plupart des accords commerciaux, car elle facilite normalement les échanges.

Annexe I

Accords, décisions et déclarations formant l'*Accord de Marrakech* constituant l'Organisation mondiale du commerce

Commerce des marchandises

- *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1947
- Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article II:1b) de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- Mémorandum d'accord sur les dispositions de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994 relatives à la balance des paiements
- Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- Mémorandum d'accord concernant les dérogations aux obligations découlant de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- Protocole de Marrakech annexé à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994
- *Accord sur l'agriculture*
- *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*
- *Accord sur les textiles et les vêtements*
- *Accord relatif aux obstacles techniques au commerce*
- *Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce*

- *Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*
- *Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*
- *Accord sur l'inspection avant expédition*
- *Accord sur les règles d'origine*
- *Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation*
- *Accord relatif aux subventions et mesures compensatoires*
- *Accord sur les sauvegardes*

Commerce des services

- *Accord général sur le commerce des services*

Propriété intellectuelle

- *Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent le commerce*

Règlement des différends

- Mémorandum d'accord sur les règles et procédures de règlement des différends

Examen des politiques commerciales

- Mécanisme d'examen des politiques commerciales

Accords plurilatéraux

- *Accord relatif au commerce des aéronefs civils*
- *Accord sur les marchés publics*

- *Accord international sur le secteur laitier*
- *Accord international sur la viande bovine*

Décisions et déclarations ministérielles

- Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés
- Déclaration relative à la contribution de l'OMC à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial
- Décision sur les procédures de notification
- Déclaration sur la relation de l'Organisation mondiale du commerce avec le Fonds monétaire international
- Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
- Décision sur la notification de la première intégration en vertu de l'article 2.6 de l'*Accord sur les textiles et les vêtements*
- Décision sur le mémorandum d'accord proposé concernant un système d'information sur les normes OMC-ISO
- Décision sur l'examen de la publication du Centre d'information ISO/CEI
- Décision sur l'anticontournement
- Décision sur l'examen de l'article 17.6 de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*
- Déclaration sur le règlement des différends conformément à l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* ou à la partie V de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*
- Décision sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée
- Décision sur les textes se rapportant aux valeurs minimales et aux importations effectuées par des agents, des distributeurs et des concessionnaires exclusifs

- Décision sur les arrangements institutionnels relatifs à l'*Accord général sur le commerce des services*
- Décision sur certaines procédures de règlement des différends établies pour l'*Accord général sur le commerce des services*
- Décision sur le commerce des services et l'environnement
- Décision sur les négociations sur le mouvement des personnes physiques
- Décision sur les services financiers
- Décision sur les négociations sur les services de transport maritime
- Décision sur les négociations sur les télécommunications de base
- Décision sur les services professionnels
- Décision sur l'accession à l'*Accord sur les marchés publics*
- Décision sur l'application et le réexamen du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
- Mémorandum d'accord concernant les engagements relatifs aux services financiers

Annexe II

Liste des groupes canadiens de consultations sectorielles sur le commerce extérieur

- Fabrication de pointe
- Agriculture, aliments et boissons
- Vêtement et chaussure
- Industries culturelles
- Énergie, produits chimiques et matières plastiques
- Environnement
- Poisson et produits de la pêche
- Produits forestiers
- Technologies de l'information
- Produits et services médicaux et de soins de santé
- Produits miniers, métaux et minéraux
- Services
- Textile, fourrure et cuir

Notes de fin de page

[1] Le produit intérieur brut par habitant est une mesure globale qui ne rend pas compte de la répartition de la richesse dans une économie. Il n'indique pas non plus si la libéralisation du commerce a des effets différents sur des secteurs ou des groupes particuliers à l'intérieur de la société.

[2] Sachs, Jeffrey et Andrew Warner. « Economic Reform and the Process of Global Integration », dans *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 0, n° 1, 1995, p. 1-95.

[3] Certaines exceptions demeurent, en fonction des marchandises et des pays. Les vêtements, les textiles, les chaussures et les automobiles importés d'outre-mer, par exemple, sont encore frappés de droits élevés à leur entrée au Canada.

[4] L'*Accord sur les marchés publics* est l'une de ces exceptions : il s'agit d'un accord « plurilatéral », signé par seulement 26 membres de l'OMC.

[5] Ministère des Affaires extérieures. *Une étude de la politique commerciale canadienne* et *La politique commerciale du Canada pour les années 80 : document de travail*, 1983.

[6] Lipsey, Richard G. et Robert C. York. *Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour Through the Canada-U.S. Agreement*, C.D. Howe Institute Policy Study, n° 6 , Toronto, 1988, p. ix.

[7] Des mesures antidumping peuvent être prises lorsque des marchandises importées sont vendues à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché national ou inférieurs au coût de production. Des mesures compensatrices peuvent être appliquées lorsque des marchandises importées bénéficient de subventions dans le pays producteur.

[8] Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a produit un excellent rapport, publié en juin 1999 sous le titre *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public*.

[9] Rapport du ministère des Affaires extérieures et du Commerce international publié en 1998 et en 1999. Il est disponible sur Internet, à l'adresse *www.dfait-maeci.gc.ca*.

[10] Avis publié dans la *Gazette du Canada* le 11 mars 2000.

Bibliographie

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Texte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève, 1986.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Textes et Accords du Tokyo Round, Genève, 1986.

ALENA. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/agree-f.asp> (consulté le 14 août 2001), 1994.

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. *Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : Pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public,* Ottawa, 1999.

Feltham, Ivan R. *International Trade Dispute Settlement: Implications for Canadian Administrative Law,* Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1996

Grady, Patrick et Kathleen Macmillan. *Seattle and Beyond: The WTO Millennium Round,* Ottawa, Global Economics, 1999.

Hart, Michael avec Bill Dymond et Colin Robertson. *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free Trade Negotiations,* Vancouver, UBC Press, 1994.

Hart, Michael. *What's Next: Canada, the Global Economy and the New Trade Policy,* Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1994.

Hines, W.R. *Trade Policy Making in Canada: Are We Doing it Right?,* Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1985.

Johnson, Jon R. *International Trade Law,* Concord, Irwin Law, 1998.

Lipsey, Richard G., Daniel Schwanen et Ronald J. Wonnacott. *The NAFTA: What's In, What's Out, What's Next*, C.D. Howe Institute Policy Study, n° 21, Toronto, Institut C.D. Howe, 1994.

Lipsey, Richard G. et Murray G. Smith. *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, C.D. Howe Institute Observation, n° 27, Toronto, Institut C.D. Howe, 1985.

Lipsey, Richard G. et Robert C. York. *Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour Through the Canada-U.S. Agreement,* C.D. Howe Institute Policy Study, n° 6, Toronto, Institut C.D. Howe, 1988.

Macmillan, Kathleen et Patrick Grady. « Canada in the Global Economy: An Overview », dans

Canadian Business Economics, vol. 7, n° 3, 1999, p. 1-10.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Ouverture sur le monde : priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux,* Ottawa, 1999.

Ministère des Affaires extérieures. *Étude de la politique commerciale canadienne,* Ottawa, 1983.

Ministère des Affaires extérieures. *Politique commerciale du Canada pour les années 80 : document de travail,* Ottawa, 1983.

Ministère des Affaires extérieures. *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis,* Ottawa, 1987.

Organisation mondiale du commerce. *Résultats du Cycle d'Uruguay – Négociations commerciales multilatérales : Textes légaux,* Genève, Le secrétariat du GATT, 1994.

Sachs, Jeffrey et Andrew Warner. « Economic Reform and the Process of Global Integration », dans *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 0, n° 1, 1995.

Schott, Jeffrey J. (dir.). *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, rapport spécial 12, Washington, Institute for International Economics, 1998.

Treblicock, Michael J. et Robert Howse. *The Regulation of International Trade,* 2e éd., Londres, Routledge, 1999.